Avv. DANTE MAJORANA

LA FRAZIONE DI COMUNE

NEL

DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

ROMA
ERMANNO LOESCHER E C.°
(BRETSCHNEIDER e REGENBERG)
Librai di S. M. la Regina d'Italia

1899.

ornaggio dell'autore

DANTE MAJORANA

LA FRAZIONE DI COMUNE

NEL

DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

ROMA
ERMANNO LOESCHER e C.°
(BRETSCHNEIDER e REGENBERG)
Librai di S. M. la Regina d'Italia

1899.

Capitolo I.

Concetto della frazione di Comune.

1. — Lo studio della frazione di Comune, sostanzialmente nuovo e finora trascurato, nel campo scientifico del nostro diritto amministrativo si riconduce a questi limiti: quale è l' organismo giuridico che può assegnarsi a quei gruppi naturalmente esistenti nei Comuni, e variamente composti ed influenti, che chiamansi borgate o frazioni? (1)

(1) Ecco la bibliografia italiana più importante sulle frazioni:

Mantellini, *Lo Stato e il codice civile* — Mantellini, *I conflitti di attribuzione* — Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, vol. IV, Firenze 1894 — Giriodi, *Il comune nel diritto civile*, Torino 1891 — Vacchelli, *Il comune nel dir. pubb. moderno*, Roma 1890 — Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze 1892 — Codacci Pisanelli, *Le azioni popolari*, vol. I, Napoli 1887; ecc. — Inoltre i periodici: *Annali di giurisprudenza italiana; Il municipio italiano; La rivista amministrativa; La legge; Manuale degli amministratori com. e prov.;* ecc. E i commenti dell' Ungarelli, *Diritto comunale*, Milano 1886—Summonte, *Commento della legge comunale e provinciale*, Napoli 1892—Caroncini, *Legge com. e prov.*

Vi ha dunque un *sostrato naturale* e un *ordinamento giuridico.* Occorre ben definire il primo, per procedere poi alla ricostituzione del secondo.

Benchè, appunto per la sua importanza giuridica, sia stato detto, anche dal Consiglio di Stato, che la frazione è « un concetto giuridico » (1), pure essa è in primo e decisivo luogo un fatto naturale.

Per questo riguardo, potremmo definirla come « un gruppo naturale e permanente di interessi sociali localizzati in una parte del territorio del Comune. » (2). I suoi elementi naturali sono dunque: un territorio, degli abitanti, un gruppo di interessi.

La legge ha rinunciato a dare una apposita

---

annotata, Roma 1889 — CARONCINI, *Frazione,* nel *Digesto it.* 1892-98 — COEN e DIALTI, *Il Comune, raccolta di massime*, Torino 1885 — TASSI e VENEZIANO, *La legislazione amm.* 1887-88 — BONO, *Raccolta di massime* ecc. — C. BERTAGNOLLI, *Aggregazioni e segregazioni di comuni e frazioni,* nel *Digesto it.*, Torino 1893 — ASTENGO, BEDENDO, ecc., *Guida amministrativa* ecc., Roma 1890 — ASTENGO, *Dizionario amm.;* voce *Frazione* — ASCHIERI, *Circoscrizione amministrativa*, nel *Digesto it.,* Torino 1897 — SAREDO, *La nuova legge dell' amm. com. e prov.*, Torino 1892 — CORSO, *La nuova legge comun. e provinc.*, ecc.

(1) IV Sez. Cons. Stato, 10 luglio 1896, Estensore GIORGI (nel *Man. degli amm. com. e prov.,* 1896 p. 312). È una « qualità giuridica » Cons. di Stato 24 agosto 1880 (*Man.* 1880, p. 314), ecc.

(2) Il Consiglio di Stato la chiamò anche una « entità organica » 6 nov. 1875, nel *Man.* 1876, p. 25; « un complesso di interessi ed una individualità storicamente distinta da quella del Comune » 1 febb. 1878, *Man.* 1878, p. 119; « un nucleo per sè sussistente » 15 nov. 1877, *Manuale degli Amministratori comunali e provinciali,* Roma, 1878, p. 119 ecc.

definizione; perchè la naturale esistenza della frazione risulta da un complesso di condizioni sociali, economiche, storiche, molto varie e particolari. Vi ha però qua e là inorganicamente qualche accenno alle « condizioni dei luoghi » o topografiche, all' essere questi « contermini o separati », alla popolazione, ai « particolari interessi », alle « circostanze speciali » (1) ecc., per i quali distinta la frazione.

Ma la loro determinazione, e il riconoscimento, son rimessi a volta a volta all' apprezzamento di apposite autorità amministrative (2), quali: il Consiglio comunale e il provinciale, la Giunta provinciale amministrativa, il Governo del Re, e indirettamente anche il Consiglio di Stato, vuoi che consigli (sezione Interni), vuoi che giudichi (IV sezione). È dunque opera della prassi amministrativa, della giurisprudenza, e inoltre della dottrina.

Quanto al territorio e agli abitanti, si suole richiedere che siavi veramente un certo gruppo di abitazioni, benchè non possa del tutto escludersi che, in circostanze speciali, queste siano sparse (3).

---

(1) Vedi art. 114-116, testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R. D. 4 maggio 1898, n. 164.

(2) « La legge non avendo definito le parole borgata e frazione, la loro applicazione ai casi contingibili è rilasciata al prudente arbitrio dell'autorità amministrativa » Consiglio di Stato, sez. unite, 12 mag. 1870.

(3) Non si può « comprendere sotto il nome di borgata o frazione una porzione di territorio o non abitato, o dove manchi, agglomerata o

Le case possono essere vicine molto all' abitato del grosso della città o Comune, e allora si ha più presto l' idea di borgata o di borgo (1), o sobborgo. Ma la legge non distingue, usando promiscuamente, anzi cumulativamente, i vocaboli frazione e borgata. La borgata dà più l' idea di un gruppo di case raccolte insieme e collegate da una intima comunità di vita cittadina. La frazione è termine più largo e generico, che può indicare una borgata o qualche cosa di meno o di diverso; ma ad ogni modo è una *parte del Comune*, giuridicamente importante. E in tal senso, più vago ma comprensivo, preferiamo usare la parola frazione. In Francia si dice *sezione*.

Se poi il corpo di abitazioni è assolutamente entro a quello della città, si ha più facilmente l'idea di quartiere, di cui parla pure la nostra legge (2). Ma un quartiere non è una frazione, può esserlo.

---

sparsa, tale popolazione componente un insieme distinto dal centro e dagli altri borghi. » Consiglio di Stato, sez. unite, 29 maggio 1867.

« È indubitato che nel concetto legale per frazione non può intendersi soltanto una *concentrazione di case abitate*, fra le mura delle quali rimane circoscritto anche il confine, ma devesi comprendere anche quel nucleo di proprietà e di accessorii materiali, che non può a meno di costituire un territorio dipendente e connesso, e nell' ambito del quale può anche aversi una *popolazione sparsa*, quantunque collegata da comuni interessi. » IV Sez. Cons. Stato, 13 luglio 1895, relatore TIEPOLO (*Man.* 1895, p. 289).

(1) Nel TOMMASEO, *Gran Dizionario:* « Borgo, strada o raccolta di più case, senza recinto di mura, e propriamente gli accrescimenti delle case fuori delle mura delle terre murate. »

(2) Art. 154, T, U. cit.

Tentiamo una classificazione, anzi enumerazione degl' interessi che collegano gli abitanti di un dato territorio nell' idea naturale di frazione. Essi cospirano verso la necessità o utilità di un proprio speciale regime amministrativo (o patrimoniale), diverso o distinto da quello che è dato all' intero Comune, e sono determinati per via positiva o negativa. Appartengono al primo gruppo: la naturale conformazione dei luoghi, in quanto separa materialmente la frazione dal restante Comune; vuoi per la reale distanza, vuoi per la difficoltà di comunicazioni, vuoi anche (e la cosa fu singolarmente tenuta in conto) per non potersi comunicare se non attraversando il territorio di un altro Comune. Inoltre, la differente vita sociale, la quale può essere: agricola, commerciale, marittima, industriale, ecc., ecc., in opposizione o in modo più speciale di quella menata dal restante Comune; e qui può influir molto anche la naturale situazione dei luoghi. Inoltre, la differente condizione locale: vuoi religiosa, costituendo la frazione, per esempio, una parrocchia, al che molto si è badato dalla giurisprudenza (1); vuoi, più genericamente, morale o sociale, essendo già stata la frazione un Comune, o avendo una certa distinta e propria comunità di sentimenti, di abitudini, di vita, di cultura, o una

(1) Cons. di Stato 7 mag. 1879, nel *Manuale degli amm.* 1879, p. 200. Cfr. anche Cons. di Stato 15 nov. 1877 (nel *Man.* 1878; p. 119); IV Sez. Cons. di Stato 10 nov. 1892 relatore BIANCHI (nel *Man.* 1892, p. 450), ecc.

propria distribuzione di popolazione, o di speciali pubbliche associazioni, o istituti anche di beneficenza ecc.; vuoi economica, per aversi un diverso grado di ricchezza, od anche un proprio patrimonio e lasciti speciali, il che è spesso decisivo (1); vuoi anche amministrativa, per trovarvisi speciali uffici pubblici, come la caserma dei Carabinieri, e via via dicendo. Un' azione distinguente negativa, può riscontrarsi nel fatto che codesti particolari caratteri li ha il restante Comune anzichè la frazione.

I varii interessi sono tanto più influenti, quanto più radicati e afforzati dalla tradizione e dalla storia, o riconosciuti dall' uso amministrativo (2).

Due Comuni riuniti s' intende che formino due frazioni, ma possono formarne anche di più; ecc. Suolesi distinguere il *capoluogo* dalla frazione: la differenza è che nel primo trovasi la sede del Comune, e non nel secondo. Per il resto, dovrebbero essere eguali: pure, in materia di separazione di patrimonii, si è voluto fare eccezione pel capoluogo, ritenendo che non sia frazione (3).

---

(1) Cons. Stato, sez. un. 9 febb. 1884; *Man.* 1884, p. 148.

(2) Largo peso si è dato per esempio alle risultanze delle tavole censuarie e catastali, o del censimento (v. Consiglio di Stato, parere 20 aprile 1875, nella *Rivista amministrativa*, Roma, XXV, 721; 24 ag. 1883, nel *Manuale degli amm. com. e prov.* 1883, p. 314).

(3) Art. 116, cfr. art. 115, 1° capov. — Cfr. Consiglio di Stato 5 marzo 1868: « Vi devono essere rendite e passività speciali, sia a carico della frazione separata, sia dell'altra parte del Comune, che sotto questo rispetto figura pure quale frazione ».

Ricorderò da ultimo la complessa definizione che il Giorgi dà del concetto sociale di frazione: « Per frazione o borgata il legislatore ha voluto intendere una parte di popolazione sparsa o agglomerata, la quale abbia una collettività sua propria di interessi amministrabili dalla rappresentanza comunale » (1).

2.—L'elemento giuridico attuoso è pure un importantissimo fattore naturale della vita sociale; e veramente la frazione deve in gran parte la sua propria e speciale fisionomia allo speciale governo giuridico cui è sottoposta. Il quale consiste in un assorbimento quasi completo di essa nella vita amministrativa pubblica dell'intero Comune, e svolgesi insieme ad un influsso, certamente reciproco, della loro vita sociale. In questo senso, si deve assumere come un presupposto, non che filologico, logico (rispettato certamente dal nostro diritto amministrativo), quello che la frazione è « una *parte* del Comune ». Non che il problema dell'ordinamento delle frazioni, da un largo punto di vista, non si fonda, facendone parte integrale, con quello più generale dell'ordinamento dei Comuni, o in classi, come si usa in Prussia, o distinti in rustici e urbani, o costituiti in borgate autonome, ecc.; e con

(1) Decisione IV sez. Cons. Stato, 10 luglio 1896, estensore GIORGI, nel *Man.* 1896, p. 311. Vedi anche altra decisione 10 genn. 1896, estensore lo stesso GIORGI, ivi p. 229.

l'altro ancora più vasto della riforma della legge comunale e provinciale, cioè della vita giuridica locale; e quindi con la questione tecnica della unificazione di questa legge, da tempo conseguìta, e con quella giuridica ed amplissima del decentramento (1). Ma per noi esso si restringe a questo aspetto: « costituzione giuridica di un organamento frazionale *entro al Comune.* » Chè, ove lo si riguardasse da quegli altri lati, esso eccederebbe i limiti della nostra trattazione, che intende a una mera ricostruzione *giuridica* del diritto positivo nostro, e non anco ad una larga valutazione *sociale.*

Non accenniamo perciò alle lagnanze, ancor vive, che si sollevarono quando, costituitosi il Regno d' Italia, si passò, forse troppo bruscamente, dalle varie e non concordanti disposizioni sull'amministrazione dei Comuni e delle provincie vigenti negli ex Stati, ad una unità di modello, che non era stata provata che in parte, e non bene, in Piemonte, fin dalla legge 7 ottobre 1848 (2).

Oramai non trattasi più di sciogliere la conseguìta unificazione, ma di mantenerla, svolgendola in modo da adattarla meglio ai bisogni della vita

(1) Cfr. gli studi recenti di C. F. FERRARIS, *La nozione scientifica del dicentramento amministrativo* (Atti del R. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, tom. IX, ser. VII, 1898).

(2) Modificata nel 1859. Cfr. inoltre, pei Comuni, la legge sulle circoscrizioni amministrative del regno di Napoli, 1 maggio 1816, n. 360; il regolamento comunale di Toscana, 20 novembre 1849 e 31 dicembre 1859; quello 21 giugno 1856 per gli Stati Estensi, ecc.

locale. In questo senso, dal 1861 (progetto Minghetti) in poi, sono stati fatti molti studii e proposte legislative, e perfino leggi, come quella del 1865 che, in momenti molto gravi, accordò al Governo del re pieni poteri, di cui esso non si servì, per mutare le circoscrizioni e provinciali e circondariali (1).

Riconnettonsi al problema della riforma comunale i progetti relativi non soltanto al modo delle elezioni comunali, o al *referendum*, ecc., ma più direttamente alla distribuzione dei Comuni in classi (2), sulla stregua di quanto è stato da lungo tempo praticato in altri Stati, e alla costituzione dei Comuni rurali e delle borgate autonome (3). A questi progetti sono stati contrapposti radicali contro-progetti; le vicende della politica parlamentare ne hanno impedito lo svolgimento.

---

(1) « È data facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Provincie e dei Circondarii quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali specialmente interessati, non che il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese »; art. 4 legge 20 marzo 1865. Ved. la legge 11 luglio 1877 che dava al Governo facoltà di mutare le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Sicilia, dietro proposta di apposite commissioni provinciali ecc. Vedi anche il progetto pendente avanti la Camera sulle circoscrizioni di Sicilia.

(2) Progetto RUDINÌ presentato al Senato il 6 aprile 1897 « Divisione dei comuni in classi agli effetti della tutela, consorzii comunali facoltativi, vigilanza e *referendum*. »

(3) Progetto RUDINÌ alla Camera 13 aprile 1897. Vedi la relazione alla Camera di O. LUCHINI, e il contro-progetto al Consiglio di Stato di A. ROMANELLI.

Ma notevoli innovazioni furono certamente co
piute nei sistemi elettorali, e nelle rappresentan
comunali, specie in difesa delle minoranze, sul
nomina del sindaco (elettivo), ecc. Furono istituit
come è noto, la giunta provinciale amministrati
per quanto riguarda la tutela dei Comuni, ed ess
e la IV Sezione del Consiglio di Stato per la lor
difesa giuridizionale amministrativa, ecc. Ma i
provvedimenti attuati, o perchè inefficaci in parte,
o perchè agenti per una generale e non specifica
azione, non hanno nè possono avere l' autorità di
una vera e radicale riforma della amministrazione
municipale.

Malgrado essi, è a tutti noto come l' ordinamento municipale ancora mal risponde alla protezione dei bisogni cui è rivolto. Si constatano i mali, si diverge profondamente nella proposta dei rimedi. E veramente quei bisogni ed interessi sono oramai così profondamente commisti e adattati l' un l' altro, che un mutamento radicale non dovrebbe farsi che con somma cautela.

3.—Apprezzeremo in seguito i momenti giuridici della comunità di vita amministrativa che è tra frazione e Comune. Per bene valutarli, è necessario che notiamo gl'inconvenienti pratici, i quali potranno essere attenuati dal diritto positivo, ma difficilmente scompariranno.

Essi si riversano su tre obbietti : o sulla ma-

nomissione dei pubblici servigi, o su quella del regime tributario, o su quella delle proprietà. E generalmente sono le frazioni che si lamentano che ciò i Comuni faccian loro; ma potrebbe essere anche al contrario, specie quando la frazione è più grossa, o comunque più importante del capoluogo (1).

Le lamentanze si concretano in mille minute particolari forme: per esempio, che mal si provveda al servizio stradale, o alla illuminazione pubblica, ecc.; o che l' amministrazione mal si pieghi alle vere necessità e ai bisogni della frazione; occorrerebbero particolari servizi municipali, in vista di un particolare concorso alla vita industriale o commerciale o agricola che la frazione conduce, una banda, un teatro, scuole, istituti di beneficenza, luoghi di ritrovo, ecc. Quella diversità di bisogni e di vita sociale che distingue la frazione dal Comune, è causa essa stessa di disservizio, di noie, per gli speciali servizi che richiede, o per l' incommodo delle distanze, ecc. (2).

Spesso le opposizioni si concentrano nella diversità del regolamento tributario cui si è sottoposti per la differente condizione dei luoghi (p. es. sezioni daziariamente aperte o chiuse); oppure, perchè data

---

(1) Esempio: la questione così viva avanti la Camera sul progetto per la separazione di Montecatini-bagni da Montecatini. Qui Montecatini-bagni, con le sue speciali fonti di reddito, vuol separarsi dal vecchio Comune.

(2) Cfr. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, Roma 1890, cap. VIII.

la identica unità di misura tributaria, spiace il diverso contributo cui obiettivamente si riesca, essendo gli abitanti di una frazione più numerosi, o il territorio molto più esteso, o i fabbricati più vasti, o comunque avvenendo che da quell' industria o reddito, che si tassa, sgorghi un cespite comparativamente o assolutamente più abbondante qui che altrove. Lamentasi, in somma, la intrinseca diversità del regime tributario, o, quel che è peggio, la ineguaglianza della distribuzione del reddito che si consuma nei pubblici servizi. La quale può essere data anche dalla diversità del servigio pubblico fornito alla frazione, o per sue peculiari condizioni, nei sensi sovra indicati, o per effetto di ingiusta amministrazione. Vi ha tanto intricato viluppo di queste ragioni, che distinguerle ed ordinarle non è agevole; non è però urgente, dal punto di vista scientifico, perchè nella loro valutazione più che mai manifestasi la necessità del colpo d'occhio complessivo, che è pure una delle caratteristiche formali dell' attività giuridica delle pubbliche amministrazioni.

Altri inconvenienti possonsi manifestare per quanto ha tratto al governo della proprietà o dei diritti patrimoniali della frazione, il quale è in generale riservato al Comune. Perchè gl' interessi di quella possono essere lesi in varii momenti: o in quello della ricognizione del diritto privato, che non è fatta, o peggio è contrastata (cosidetta op-

posizione d' interessi); o nella semplice amministrazione, che è mal condotta, o per trascuranza, o per intima contrarietà di interessi o di intenti; ovvero puramente nel godimento dei beni medesimi, in quanto non è distribuito secondo le giuste ragioni.

Agli enumerati inconvenienti, e ad altri ancora, determinati da ragioni complesse d' indole amministrativa, sociale, economica, finanziaria, morale, il nostro diritto positivo non contrappone che questi pochi rimedi: O che si proceda al distacco della frazione, e magari alla sua erezione a Comune, o che si muti il reparto dei consiglieri comunali, e quindi la cosidetta rappresentanza della frazione in consiglio, o che si muti la circoscrizione della frazione, o anche si proceda alla revoca del reparto medesimo, o che si faccia la divisione di patrimonio e di spese. Sorge quindi questo problema tutto d' ordine positivo: i rimedi apprestati sono essi sufficienti?

E i pericoli del distacco, con gli spostamenti gravi di interessi pubblici e privati che gli sono pedissequi; o quelli spesso più gravi della erezione della frazione in nuovo Comune, con la duplicazione permanente di spese per il mantenimento dei nuovi uffici comunali, e con quella, transitoria ma grave, delle spese del loro impianto, oltre ai danni, continuati e non rimediabili, di un servizio pubblico fatto con minor potenza di mezzi, e indebolito dalla complessività dei suoi uffici, di un

accrescimento di persone pubbliche, che è in massima dannoso alla generale economia dello Stato, ecc.; e gli svantaggi del sistema della cosidetta rappresentanza proporzionale applicato alla frazione, cioè del reparto dei consiglieri; o la gravità delle questioni di circoscrizioni, specie se date non per il solo fine del reparto dei consiglieri, ma per quello della zona amministrativa e della determinazione della personalità della frazione agli effetti del regolamento tributario e patrimoniale; e così lo stroncamento della unità di amministrazione comunale per via della separazione di spese e di patrimoni, e più ancora della unità di godimento e di partecipanza: tutti questi e altri sono gravissimi inconvenienti e dubbi che l'organizzazione amministrativa, consentita dal nostro diritto, non risolve, nè tutela abbastanza.

Ma in ciò non insistiamo. Spetta alla scienza dell'amministrazione indurre le conseguenze più opportune anche per la riforma del sistema legislativo. Noi, ora, passiamo allo studio di esso, quale è.

Capitolo II.

Sviluppo della legislazione sulla frazione.

4. — Nell' antica organizzazione romana, esistevano, oltre ai municipii, e dentro la sfera di autorità loro attribuita, i così detti *pagi* e i *vici* o villaggi, per parecchi riguardi simili alle nostre frazioni o borgate.

Non può farsi molto assegnamento sul particolare esame del loro regime amministrativo, sostanzialmente poco noto. È certo però che i *vici* stavano alla dipendenza della maggiore circoscrizione, la *civitas;* onde Ulpiano disse dei loro abitanti: *qui ex vico ortus est, eam patriam intelligitur habere cui reipublicœ vicus ille respondet* (1). Non costituivano cioè una vera personalità di diritto pubblico, quale è la città, una *respublica* cioè, ma ne erano, come nota Savigny una *parte* (2), una frazione. Partecipavano alla pubblica amministrazione della *civitas*, mandando i propri rappresentanti. Avevano inoltre piena capacità di possedere un proprio patrimonio

(1) L. 30, D. *Ad municip. et de incol.*, 4, 1. — Nettamente Isidoro (*Orig.* xv, 2, ii): « *Vici et castella et pagi sunt quae nulla dignitate civitatis ornantur, sed vulgari hominum conventu incoluntur et propter parvitatem sui majoribus civitatibus attribuuntur.* »

(2) Savigny — *Sistema del diritto romano attuale*, traduz. Scialoja, vol. ii, § 87.

e potestà di amministrarlo, di negoziare e di agire in giudizio relativamente ad esso. I *pagi* si assomigliavano in molti punti ai *vici;* ma spesso mancavano di una propria costituzione amministrativa. Durante l'impero, al dire di Marquardt (1), diventarono più che altro una « circoscrizione geografica », capace di racchiudere in sè altri *pagi* e *villae*.

Come vedesi, l'analogia con le nostre frazioni di Comune è notevole; ma l'incertezza delle fonti non ci permette di insistervi molto (2).

Poi, nel medio evo, scomparve il tipo unitario di amministrazione romana; e al concetto giuridico di *pagus* non se ne sostituì altro ben definito e importante. Parve che, come le invasioni dei barbari, le lotte tra guelfi e ghibellini, le repubbliche, e le signorie, tra noi avevano spezzato in mille parti la grandiosa unità dell'antico impero, così, nella grande ruina, si disperdesse il ricordo della piccola e modesta organizzazione di quei villaggi. In Italia, il municipio si trasformò spesso in Stato e i suoi rapporti con i circostanti paesetti soventi non furono che d'imperio e di feudale padronanza, quelli con le immediate borgate furono gare, anzi

(1) MARQUARDT, *L'amministrazione pubblica romana* (trad. di E. SOLANI) Firenze 1887 p. 13.

(2) Cfr. RUDORFF, *Röm. feldmesser*, II, 236; VOIGT, *Drei epigraphische Constitutionen Constantins*, Leipzig 1880, 8; pr. MARQUARDT op. cit., p. 4; KUHN, *Die städtische und bürgerliche Verfassung des Röm. Reiches*, Leipzig 1864, ecc.

lotte, di reciproca supremazia o d'indipendenza nel reggimento politico. L'armonica, partitamente disposta organizzazione di più gruppi cospiranti nell'unità del Comune, spesso scomparve; mancò quasi sempre di una generale e giuridica importanza. Ma gli studî più recenti cominciano a fornirci preziosi elementi in proposito (1).

Affermatisi, in seguito, i varii Stati italiani, più particolarmente interessanti a noi si presentano le *sezioni* degli antichi Comuni lucchesi, e gli *appodiati* dello Stato romano.

Gli *appodiati* delle Provincie ex pontificie erano dipendenti dal Comune principale; ma avevano un sindaco e due aggiunti triennali, scelti a sorte dal consiglio comunale tra i possidenti dell'appodiato. Avevano rendite proprie, e proprie spese locali. Stavano sotto la sorveglianza del consiglio, che approvava i conti. Parecchie spese e servizi pubblici erano assunti insieme col Comune, che li amministrava in nome proprio (2). Dissimili erano i cosidetti *luoghi aggregati*, considerati dalla legge come « frazioni di un solo ed unico Comune » (art. 2), ed effettivamente privi di qualsiasi personalità autonoma (3).

(1) Cfr. SAVIGNY, *Geschichte des Römischen Rechts in Mittelalter;* HEGEL, *Geschichte der Verfassung der ital. Städt;* BALBO, *Appunti per la storia delle città italiane, fino all' istituzione dei Comuni e dei consoli*, Torino 1838 — PERTILE, *Storia del diritto italiano*, ecc.

(2) *Legge comunale dello Stato pontificio*, art. 2 e seg.

(3) Cfr. SAREDO, *La nuova legge sulla amm. com. e prov.*, Torino 1892, II, p. 443.

Anche le sezioni degli antichi comuni lucchesi, riformate dalle leggi del 1818 e 1819, ricordano in qualche parte la costituzione della frazione. Perchè hanno beni propri, e proprio governo di essi, e partecipano per propri rappresentanti al consiglio generale del Comune. Ora, queste antiche comunità, in quanto non formino Comune a sè, possono agevolmente essere ritenute come frazioni (1).

5.—Fra gli altri Stati d'Europa, solo la Francia ha un' istituzione molto somigliante a quella della nostra frazione; ed è uopo che ce ne occupiamo di proposito.

Le « *sections de Commune* », preesistenti alla rivoluzione francese, furono da questa in parte modificate, e poi di nuovo definitivamente regolate dalla legge sull'amministrazione municipale del 18 luglio 1837. Fu quella una riforma non improvvisa, ma lenta e matura. Grande importanza hanno gli studi di cui fu frutto, le discussioni parlamentari, il continuo lavoro di illustrazione e in parte di ricostruzione che ne fu fatto in questo mezzo secolo, dagli autori, e dalla giurisprudenza del consiglio di Stato sapientemente svoltasi, nonchè dalla pratica diuturna degli atti del governo.

L'Aucoc, chiaro cultore delle discipline amministrative, è il più noto, e anche importante, fra

(1) Cons. di Stato, 1 febb. 1878 (*Legge* II, 218), ecc.

coloro che scrissero sul tema; il suo libro è consultato anche ora con profitto, malgrado la successiva grande elaborazione giurisprudenziale (1). Anche il Langlais e il Caffin, presso a poco nello stesso torno di tempo, si occuparono di questo tema (2).

Le sezioni di comune francesi, a parte la loro costituzione anteriore alla rivoluzione francese, intese nell'assetto importante loro dato dalla legge del 1837, sono speciali aggregati nel complesso aggregato comunale, distinti da propria circoscrizione, proprio gruppo di abitanti, e sussistenti per questo, che cioè sono proprietari di alcuni beni, o comunque titolari di un qualche diritto reale (3). Questo punto è essenziale alla loro concezione: la sezione, in tanto sussiste, in quanto possiede. Parti-

---

(1) AUCOC, *Des sections de commune et des biens communeaux qui leur appartiennent*, 2ª ed., Paris 1864.

(2) LANGLAIS, *Des biens des sections de Commune sous la legislation actuelle*, Paris 1869. — CAFFIN, *Les droits de propriété des communes et des sections de commune*, ecc.

(3) L'AUCOC, (op. cit. p. 6) le definisce: « Les portions de commune qui ont des biens, des droits distincts de ceux de la commune dont elles dépendent ». Ma opportunamente egli nota che la parola « sezione di comune » può significare ancora: le porzioni abitate di territorio che si staccano da un comune per l'aggregazione ad un altro, speciali circoscrizioni elettorali, una divisione di territorio riguardante l'applicazione del tributo fondiario, quella parte di Comune che è sottoposta ad un aggiunto speciale con le funzioni di ufficiale dello stato civile, o distinta per il servizio del culto, e, qualche volta perfino, per il servizio dell'assistenza a domicilio. Benchè possa accadere che tutti questi significati coincidano sulla medesima circoscrizione, l'AUCOC si occupa soltanto del primo. (Op. cit. Introd.).

colari controversie si sono agitate sulla estinzione della sezione per cessazione degli abitanti (1), per la sua fusione con altre, ecc.; è restato saldo però questo concetto: la sezione è una unità patrimoniale, che nasce, vive, cessa, secondo la vita del suo patrimonio. Sicchè il giorno in cui esso per una qualche ragione venisse a mancare (e non lasciasse patrimoniali conseguenze, cioè debiti, di cui avessero a rispondere gli abitatori, cioè la sezione stessa) quell'aggregato come tale è finito: e quella particolare organizzazione amministrativa che gli è propria, e che occasionalmente a ciò viene anche ad estendere la sua tutela sugl' interessi in generale dell' aggregato, cade anche essa. Ho notato questo punto, perchè informatore di tutto il regolamento giuridico della sezione francese; e perchè fondamentalmente diverso dai principii giuridici regolatori della frazione italiana. Questa, infatti, può possedere proprî beni, ed ha un regolamento giuridico apposito, ma può anche esistere, indipendentemente da ciò, per la tutela degl' interessi non più propriamente patrimoniali, ma sociali che le dànno vita e unità.

Dobbiamo dichiarare: la sezione di comune francese è una persona giuridica o morale nel senso tecnico della parola: essa ha una sussistenza patrimoniale propria, ha uno scopo che la informa,

---

(1) AUCOC, op. cit., cap. II, § 4, n. 56-59. Cfr. anche SERRIGNY, *Droit public et administratif romain*, I, p. 245.

una erezione, nella legge o nella consuetudine, che la fa esistere; ha il godimento dei suoi beni, contrae, risponde civilmente, agisce in giudizio, anche contro il Comune cui appartiene, ecc. Ed anche, nella legge francese, i profili di diritto privato, dell' istituto, si elevano a particolari manifestazioni di un diritto più complesso, che il Bähr tentò chiamare diritto delle comunità (1), ma che per i suoi fondamentali caratteri deve ritenersi sempre diritto privato. Trattasi di quelle molteplici forme di regolamento di beni appartenenti a cittadini, a gruppi cittadini, di usi civici, di diritti demaniali puranco, la cui sistematica (adotterò qui una frase in altri campi e in altri limiti usata dallo Stein) non è ancor fatta. Poco dopo, e in intima connessione a tutto ciò, il problema diventa di mero diritto pubblico amministrativo: chi è preposto a reggere il patrimonio della sezione adotta di regola i criteri di amministrazione, l' organizzazione, i procedimenti pubblici; le attività e le passività sono spesso devolute o sopportate per l' adempimento di pubblici servigi: onde alcune volte lo sgravio o l' aggravamento delle imposte; e spesso esplicansi azioni meramente amministrative per la tutela degli interessi, ecc.

Le particolari forme, disposte dalla legge francese per la tutela e svolgimento di questo corpo,

---

(1) Bähr, *Der Rechtsstaat*, cap. II.

nella sua costituzione amministrativa, sono state nei loro fondamentali aspetti, riprese e adottate dal nostro legislatore, e ampliate, per la concezione, sostanzialmente più larga che egli ha avuto delle frazioni. Vi ha in Francia un sindacato per la tutela degl'interessi della sezione (*commission syndical*) eletto dagli abitatori di quella o dal prefetto; vi ha un'azione contro il Comune esperibile da esso, dietro autorizzazione prefettizia, un'amministrazione propria in questi casi, ecc. (1). In altri termini, come da noi, l'amministrazione è devoluta normalmente al Comune, salvo casi particolari e di opposizione d'interesse; il godimento, in modo molto più definito e netto che non da noi, spetta ai sezionisti; ecc.

In questi e nei precedenti punti consistono la gravità e la eleganza scientifica dello studio delle sezioni di Comune nel diritto francese: v'ha un singolare contemperamento delle ragioni di diritto privato e delle pubbliche; vi sono notevoli forme del reggimento giuridico delle corporazioni o delle fondazioni, tra le quali deve necessariamente ascriversi, non soltanto il Comune, ma per questa parte, la sezione stessa (2).

6.—La legge italiana 20 marzo 1865, allegato A, sull'amministrazione comunale e provinciale,

---

(1) Aucoc, op. cit., Cap. IV.

(2) Cfr. Meyer, art. *Jurist. Personen*, nel *Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts* dello Stengel.

disponeva agli articoli 14, 15, 16, 47, 72, 82, 105, 106, 107, 250, sopra le frazioni di Comune o borgate. Ma differiva profondamente dalla legge piemontese del 1848, quanto alla capacità patrimoniale delle frazioni, che quella aveva annullato all' art. 47, disponendo, quella, la fusione in una sola massa di tutti gl'interessi attivi e passivi delle frazioni del Comune, anche senza il consenso degli interessati e fuor di qualsiasi provvedimento ricognitivo dell' autorità amministrativa o giudiziaria. Ma la legge del 23 ottobre 1859 abbandonava questo concetto, troppo assoluto, ed enunciava i principii poi riprodotti nella legge del 1865.

Il testo unico del 10 febbraio 1889 non aggiunge notabili modificazioni.

Dispone però che si estenda al capoluogo la potestà di staccarsi dalle frazioni (art. 16). Tramuta in permanente la facoltà al Governo di provvedere per decreto reale, previe le cautele di legge, al distacco della frazione, che fino allora era stata concessa per via di successive proroghe di poteri quinquennali; e all' uopo sopprime l' antico articolo 250. Istituisce, cosa di somma importanza, l' azione popolare per gl' interessi comunali, e la estende perciò a quelli delle frazioni (art. 114). Cambiasi quindi la numerazione degli articoli (corrispondentemente a quella del testo unico del 1865) in 16, 17, 18, 62, 89, 106, [114], 135, 136, 137.

L' ultimo testo unico, pubblicato con decreto 4 maggio 1898, nulla muta nella materia : Inserisce l' art. 117 riprodotto dalla legge 18 agosto 1870, e le altre disposizioni, dedotte dalle nuove leggi, sulla facoltà di ricorrere alla giunta provinciale amministrativa e al Consiglio di Stato in materia d'interessi patrimoniali della frazione (ved. articoli 127, 129). Rispettivamente, poi, intitola gli articoli dai numeri 114, 115, 116, 57, 86, 127, 129, 153, 154, 155. Ci riporteremo, naturalmente, a questa numerazione.

La somma delle disposizioni così ottenute si riassume in questi capi:

Dapprima le disposizioni sul reparto del Comune in frazioni, diremo, elettorali (art. 57). È fatto dalla Giunta provinciale amministrativa, a domanda della maggioranza di elettori di una frazione; importa determinazione della circoscrizione della frazione e delle restanti, reparto del numero dei consiglieri in ragione della popolazione.

Segue: diritto di opzione per il consigliere eletto in più frazioni, ecc. (art. 86).

Elevazione di una frazione o di un capoluogo a Comune (art. 115). Limiti minimi: 4000 abitanti, mezzi sufficienti, circostanze locali che separino dal Comune; le restanti frazioni debbono essere nelle stesse condizioni per poter formare Comune distinto. Condizioni: maggioranza favorevole degli elettori delle frazioni, voto favorevole del con-

siglio provinciale, parere del consiglio comunale, decreto reale.

Segregazione ed aggregazione di una frazione ad un altro Comune (stesso art. 115). Condizioni: siano contermini, occorre domanda della maggioranza degli elettori residenti nella frazione, voto favorevole del consiglio del Comune cui deve farsi l' aggregazione, voto favorevole del consiglio provinciale, parere del consiglio del Comune da cui si fa la segregazione, decreto reale.

Altri casi di aggregazione e segregazione: quelli per allargamento del territorio esterno dei Comuni murati (art. 114), il che può anche prodursi per un distacco e annessione di una intera frazione o parte. Occorre il voto favorevole del consiglio provinciale; il parere dei consigli comunali interessati, il quale va pubblicato, e contro cui gli elettori e proprietari potranno far opposizione innanzi al prefetto, che trasmetterà parere ed opposizioni al Governo. L' ampliamento si fa, come sempre, per decreto reale.

Separazione dei patrimoni (rendite patrimoniali e passività) e delle spese (obbligatorie, pel mantenimento delle vie interne e piazze pubbliche, per i cimiteri, l' istruzione elementare, l' illuminazione, il culto). Si ammette tra frazione e Comune conviventi, sotto questi limiti: più di 500 abitanti, idoneità a provvedere a sè stessi, condizioni dei luoghi. E sotto queste condizioni: do-

manda della maggioranza dei contribuenti della frazione, notificata al consiglio comunale, che può opporsi; decreto reale (art. 116).

La divisione di patrimonio e spese può aversi anche in questi altri casi: quando si opera l'ampliamento di cinta del Comune murato; e si fa per decreto reale, e sul semplice apprezzamento di circostanze speciali (art. 114).

Essa può anche aversi nel caso di formazione di frazioni per l'unione consensuale di due Comuni (art. 113), quando questi casi abbiano stabilito e il governo vi consenta. Occorre domanda dei due Comuni, pubblicazione, ecc. Si ammettono le opposizioni degli elettori e proprietari: occorre trasmissione degli atti e parere del prefetto al Governo, decreto reale.

Segue: ingerenza del consiglio comunale sulle istituzioni a pro delle frazioni. Tutela degl'interessi patrimoniali di una frazione in opposizione a quelli delle altre frazioni o del Comune medesimo. Dietro convocazione fatta dal prefetto, nominansi tre commissari, che amministrano con i poteri del consiglio (art. 127). È ammesso ricorso, anche in merito, alla IV sezione del consiglio di Stato.

Segue: azione popolare concessa a ciascun contribuente per far valere azioni delle frazioni (articolo 129). Occorre autorizzazione della giunta provinciale amministrativa, sentito il consiglio co-

munale; chiamata in causa del Comune, fatta d'ufficio dal magistrato.

Se trattasi di azione di una frazione contro l' altra o il Comune, la giunta provinciale amministrativa, sull' istanza di almeno un decimo degli elettori di quella, nominerà una rappresentanza di tre o cinque elettori, sentito anche qui il consiglio comunale (art. 129).

Da ultimo, è disposta: potestà al sindaco di delegare le funzioni di ufficiale del Governo ad un consigliere, e in difetto a un elettore residente, nelle frazioni lontane o con difficile comunicazione (articolo 153). Obbligo che risieda un delegato del sindaco, da lui nominato e approvato dal prefetto, con le funzioni di ufficiale del Governo, e per fare osservare le deliberazioni della giunta e del consiglio, nelle frazioni con patrimonio e spese separati (articolo 155).

Questo è, nelle sue linee generali, l'ordinamento positivo delle nostre frazioni. Apparisce già *ex facie* una tal quale incertezza nella concezione dell' istituto, dovuta in parte alla sua postura nel generale ordinamento dell'amministrazione comunale, e più ancora a difetto e ineguaglianza della concezione che ne ebbe il legislatore. Anche nella redazione degli articoli, v' ha, in più parti, una sproporzione di termini, che si risolve qui in omissioni e lacune, là in ambiguità.

Capitolo III.

La frazione come organo di diritto pubblico.

7. — Intendendo alla ricostruzione scientifica, mi si impone la necessità di circoscrivere il campo dell' esposizione dei concetti giuridici tanto multipli e vari, che hanno riscontro, attuazione, riprova nell' istituto delle frazioni. Essi sono, come mostrai, di diritto pubblico e privato. Dico ora dei primi. Esporrò poi i secondi, in quanto abbiano relazione con quelli.

Difformemente dalla dottrina francese, la quale, nell' organismo amministrativo della sezione, non vede che lo scopo di dare il legittimo funzionamento ad una persona giuridica di diritto civile, i cui componenti sono un certo gruppo di cittadini, dobbiamo nella dottrina italiana prendere le mosse da un concetto più largo di puro diritto amministrativo.

La frazione è istituita per proteggere un complesso d' interessi non puramente patrimoniali e specialmente economici, ma in generale *amministrativi* (1). Potremmo anzi dire che, come è principio non più discutibile oramai nel campo del di-

(1) Cfr. Löning, *Lehrbuch des deut. Verwaltungsrechtes,* pag. 156 e seg.

ritto amministrativo, che il Comune può giuridicamente non avere dei beni in proprietà (1), lo stesso concetto deve integralmente ripetersi e adattarsi per le frazioni.

Appunto perchè il tipo di interessi che determinano quel gruppo naturale che è la frazione, è di natura identica che per il Comune, il legislatore non ha curato assegnargli una propria organizzazione, completa in sè, e adattabile a tutti i casi. Il Comune da solo è un organo giuridico generale istituito a rappresentare *tutti* gli interessi amministrativi del suo territorio e dei suoi abitanti; onde la organizzazione della frazione appare, di fronte ad esso, *suppletiva*, e come tale spesse volte *contingente*, e più facilmente imperfetta, o meglio frammentaria. Per il resto, la frazione vive nella vita del Comune, coordinata a questa, ne segue le sorti, ne aiuta lo svolgimento, lo specializza anzi, adattandolo ai bisogni del particolare gruppo che

---

(1) Nota il GIORGI (*Dottrina delle pers. giur.*, IV, n. 29): « Il Comune dal momento che è divenuto un organo dell'amministrazione pubblica, può concepirsi anche privo di beni patrimoniali, e adempiere ai suoi fini con un sistema di contribuzioni ». Opportunamente aggiunge: « Se non che, col solo fatto di raccoglierne i proventi nell'erario municipale distinto dall'erario dello Stato, il comune si disporrebbe alla capacità civile, e questo rudimento di capacità negli ordini patrimoniali sarebbe sufficiente a servir di base alla personalità giuridica, come noi l'intendiamo, ecc. » Per la ricostruzione della teoria generale nel diritto amministrativo, cfr. G. MEYER, *Lehrbuch des deut. Verwaltungsrechtes*, II, p. 168, 287; O. MAYER, *Theorie des franz. Verwaltungsrechtes*, p. 376 e seg.; e ZACHARIÄ, *Deut. Staats- und Bundesrecht*, 3 ed., II, p. 402 e seg.

rappresenta. È, sociologicamente, un organismo in seno all'organismo comunale; giuridicamente, è un *organo amministrativo del Comune.*

È inutile che mi dilunghi a ricercare la nozione di organo nel campo del diritto (1). In un certo senso, il diritto pubblico è quello che opera per via di *organi*, e in ciò vi ha una profonda ed essenziale differenza, perfino formale, dal diritto privato. L'organo è precipuamente determinato, nel campo della filosofia del diritto, dal fatto che *coopera* all'attività di un ente giuridico. E quando si pensi che suo fine esclusivo è appunto tale cooperazione, cioè il migliore, o anche il necessario, svolgimento di quell'ente più complesso e importante e distinto da lui; è facile assumere la sua opera nell'altro concetto, formalmente diverso dal primo, di *subordinazione.*

Comunque, in ambedue questi momenti logicamente diversi di uno stesso fatto giuridico, è di alta importanza rilevare che l'organo e una *parte* di un più complesso organismo, e che appunto perciò esso, come tale, di fronte ai terzi e di fronte a quell'organismo, non ha *personalità giuridica* propria, ma sussiste investito della stessa personalità di quello, per virtù di *rappresentanza*, come fu detto dalla vecchia dottrina, o, come potrebbe dirsi in

(1) Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte,* Freiburg 1892, passim e cap. xiii.

un certo senso, per virtù di identità. Da un profilo formale, deve anzi ammettersi che la personalità di diritto è quella che ha proprietà di manifestarsi in una serie di momenti, atti, organi, indifferentemente e identicamente in ciascuno di essi e nel loro complesso. Essa è quel principio logico di diritto che li informa di sè e li determina tutti (1). La scuola germanica ha molto opportunamente tratto le conseguenze da queste premesse. La contestazione sull' attività giuridica riservata a ciascuno degli organi di diritto pubblico (essi sono tutti raccolti nel concetto dello Stato) chiamasi contestazione sulla *competenza;* e le decisioni in proposito non sono attributive di un diritto proprio di ciascuno degli organi, ma, obbiettivamente direi, dichiarative del diritto dello Stato (2).

8.— Come organo speciale della pubblica amministrazione, la frazione ha due elementi giuridici costitutivi di generale importanza: *il territorio* (o *circoscrizione*), e *gli abitanti* (o *frazionisti*).

Il diritto pubblico moderno, sulle tracce della vecchia scuola del diritto naturale, ha altamente proclamato la efficienza e la generalità di questi elementi. Il costituzionale parve se li mutuasse e

(1) Cfr. JHERING, *Geist des Röm. Rechts*, ed. 1883, II; BÖHLAU, *Rechtssubject und Personenrolle,* Weimar 1871; ZITELMANN, *Begriff und Wesen der sogenannten juristichen Personen*, Lipsia 1873.

(2) JELLINEK, *System* cit., p. 214.

appropriasse nella concezione giuridica dello Stato. L' amministrativo nuovamente li riprendeva, dando particolare sistemazione ai concetti di circoscrizione amministrativa, e di appartenenza del cittadino ad essa. Il Laband, nella partizione della sua massima opera, compiacevasi chiamarli i fondamenti naturali dello Stato *(die natürlichen Grundlagen des Reiches)* (1); nè vi ha trattazione sistematica di diritto pubblico, che possa prescinderne.

Vi ha però una notevole differenza, tra circoscrizione e circoscrizione; e particolarmente deve ritenersi che la circoscrizione non sia elemento esclusivo di nessuna persona di diritto pubblico, ma che si riscontri facilmente ovunque l' attività amministrativa dello Stato abbia bisogno di specificarsi nello spazio (2).

Quale che sia la circoscrizione, e la potestà di mutarla, essa è elemento necessario per la sussistenza giuridica della frazione. Per questo verso, deve accogliersi il concetto che la frazione è « una particolare circoscrizione amministrativa del Comune »; integrandolo sempre in quel fondamentale principio giuridico che l' Orlando così formulò: « Le circoscrizioni territoriali, le maggiori come le minori,

---

(1) LABAND, *Das Staatsrecht des deut. Reiches,* Freiburg 1888, I, capitolo 4.

(2) Per una particolare applicazione, nei riguardi della personalità dello Stato, cfr. JELLINEK, *Über Staatsfragmente,* Heidelberg, 1896.

vanno considerate puramente e semplicemente come organi dello Stato » (1).

L'appartenenza ad una circoscrizione amministrativa importa che le cose e le persone ivi poste soggiacciano all'esercizio di quei poteri per cui fu designata la circoscrizione. Quindi il territorio della frazione sarà un particolare obbietto dell' attività amministrativa del Comune; obbietto di vigilanza, di imposizioni, di servigi pubblici.

Dalla nozione di circoscrizione territoriale della frazione, sorge per necessaria connessione di cose quella di frazionista. Spetta al diritto amministrativo relativamente recente, il merito di aver dato con giuridica precisione il concetto di comunista, analogamente a quello più vecchio e più largo di cittadino. Il comunista sta al Comune come il cittadino sta allo Stato. Potremmo dire egualmente del frazionista in rapporto alla frazione.

Il frazionista è l'abitante della frazione, chiamato, secondo le concrete statuizioni del diritto ad essere obietto e subietto (cioè subietto attivo o passivo) dell' amministrazione pubblica di quella, cioè a parteciparvi. Egli è spesso l' elettore, spesso il contribuente, ecc. Il complesso dei rapporti giuridici di cui egli è subietto attivo o passivo (uso il concetto originario di diritto privato) forma materia del nostro studio.

---

(2) ORLANDO, *Principii di dir. amministrativo*, Firenze 1892, lib. IV, Cap. I, n. 240.

9. — Un sistema che intenda lasciar salva l' unità amministrativa del Comune, non può ammettere mai partecipanza della frazione o dei suoi rappresentanti, che sia fatta in nome proprio e non in quello comune e generale di tutto il collegio comunale. Non vi ha, dunque, parlando dal punto di vista del diritto pubblico, una rappresentanza o una amministrazione esclusiva per la frazione, ma vi hanno particolari ufficiali (uso questa parola in senso lato, di individui preposti all'esercizio di una funzione pubblica), i quali, pur adempiendo al loro ufficio inteso solo al bene comune, particolarmente attuanlo nelle sue concrete e speciali manifestazioni a vantaggio della frazione. Ufficio, dunque, per la natura sua generale e immanente, sempre *comunale;* per la sua natura particolare e successiva, cioè subordinata, *frazionale.*

La frazione non può quindi a concorrere in modo speciale all' amministrazione del Comune, se non in questi due modi: o in quanto partecipi essa stessa all' amministrazione, o in quanto ne sia amministrata; cioè attivamente o passivamente; in certo senso, potrebbe anche ripetersi per essa: in quanto è particolare *subietto* oppure *obietto* di amministrazione. Potrà ricondursi al primo, tutto quel complesso di disposizioni, per cui la frazione è un *organo elettorale* del Comune con propri elettori e propri eletti; ed al secondo tutti quei casi per cui la frazione, o formalmente per speciali ufficiali

amministrativi (cosidetti delegati del Sindaco), o materialmente per il fatto dei comuni amministratori, è particolare *obietto dell' attività amministrativa* del Comune.

10.—In applicazione ad un sistema di diritto pubblico già largamente attuato nel campo dello elettorato politico, si è ammessa la divisione del Comune in vari corpi elettorali, a seconda dei gruppi d' interessi (frazioni) riconosciuti dalla competente autorità; i quali, ognuno per la sua parte, eleggono i componenti della generale amministrazione comunale. Non difformemente, gli elettori politici dello Stato concorrono, raggruppati in vari collegi, all' elezione di tanti membri del generale comune Parlamento. Nè difformemente ai principii giuridici sovra esposti, è espressamente disposto dallo Statuto che il deputato non rappresenta il collegio che lo mandò, ma tutta la nazione (art. 41). Potrebbe benissimo elevarsi il precetto a principio generale di diritto pubblico; perchè le assemblee e i collegi pubblici, comunque formati, operano nello interesse *complessivo* che son chiamati a tutelare, e non in quello particolare, anzi *esclusivo*, dei singoli componenti, o loro mandanti.

Anche la legge comunale e provinciale, ripetendo dallo Statuto il concetto che illustriamo, stabilisce testualmente che « i consiglieri provinciali sono eletti da tutti gli elettori comunali del man-

damento; essi però rappresentano tutta l'intera provincia » (art. 90); e che: « gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alla elezione di ogni consigliere » (art. 57).

Appare quindi evidente che, come il mandamento, il collegio politico, o le sezioni elettorali, o la maggioranza o la minoranza, non costituiscono persone di diritto pubblico determinate, ma più tosto ora forme tecniche, ora gruppi sociali e politici influenti, così la frazione, costituita in corpo elettorale singolo, non assurge a dignità di vera persona di diritto pubblico, ma resta un mero organo. Per questo lato, rivelasi in essa una struttura eminentemente *politica*, più che giuridica, perchè, pur non essendo giuridicamente che una parte cospirante al governo generale del Comune, pure è fatta in modo che, naturalmente e per una necessità di cose che potremmo chiamare *meccanica*, anche la voce sua speciale venga sentita e armonizzata con quella dei restanti interessi del Comune. Così, *meccanicamente*, avvenne che in diritto nostro si desse la necessaria rappresentanza alle minoranze, restringendo il numero degli eligibili della maggioranza. Sulla bontà pratica di questi sistemi, si è largamente discusso, e si discuterà, da aspetti che sono di tecnica di scienza sociale o politica.

11. — Competente a stabilire o revocare il reparto è la giunta provinciale amministrativa. La

quale giudica in fatto, apprezzando a volta a volta le condizioni obiettive di esistenza della frazione e l' utilità del reparto per essa e per la economia generale del Comune (1). In questo senso, ha un *potere* discrezionale, insindacabile (2); il quale, agli occhi dei terzi, può apparire come una facoltà. La legge dice: la giunta « potrà » decretare il reparto.

Possonsi però designare i limiti e le condizioni del deliberato della giunta, i quali, violati, inducono la nullità o annullabilità dell' atto. E prima di tutto, la giunta determina all' uopo la *circoscrizione* della frazione. Ma non può creare una frazione ove non è, e particolarmente non può riunirne due in una sola; nè può di suo arbitrio smembrare il territorio della frazione (3). Ma in casi particolari ciò potrà fare. Può essere infatti necessario che, scompartendosi tutto il territorio del Comune, si assegni ad alcuna frazione qualche parte di esso fino allora non appartenente a nessuna. Analogamente, quelle frazioni che da sole non possono

(1) È nota la proposta FRANCHETTI alla Camera, nel 1889, per stabilire obbligatoriamente il reparto in tutte le frazioni.

(2) « Gli apprezzamenti della G. P. A. dal punto di vista della convenienza amministrativa, dell' interesse comunale, delle condizioni materiali e morali delle singole frazioni, sono insindacabili ». IV sez. Cons. di Stato, 19 giugno 1894 (*Man.* 1894, p. 317).

(3) Cons. di Stato 9 febb. 1884; 19 ag. 1886 e 6 marzo 1889; IV sez. 1 mag. 10 lugl. 1896 (*Man.* 1884 p. 212; 1887, p. 24; 1889, p. 216; 1896, p. 211 e 311).

ottenere un consigliere proprio, per la scarsa loro popolazione comparativamente a quella delle altre, devono aggregarsi a queste, « tenendo conto degli interessi comuni e delle condizioni locali » (1).

Per queste particolari ragioni, è stato affermato che « può benissimo succedere che la frazione *elettorale* non coincida con la frazione *amministrativa* » (2). Ed in fatti le due circoscrizioni sono stabilite per due scopi diversi (3), e da due organi diversi: la giunta provinciale amministrativa, e il Governo del Re.

La giunta però terrà conto quanto più è possibile della circoscrizione della frazione, desunta da ragioni storiche o da recenti disposizioni governative, ecc. (4).

Il reparto è fatto in base alla popolazione delle varie frazioni. La giunta, però, per ragioni di giusto equilibrio elettorale, suole non concederlo a quelle frazioni, che, pur avendo sufficiente popolazione, abbiano pochi elettori. Costoro verrebbero così

---

(1) Cons. di Stato, sez. unite, 27 marzo 1897 (*Municipio ital.* 1899, pag. 87).

(2) Giriodi, op. cit., p. 12.—Cfr. Cons. di Stato, 30 giugno 1877 (*Man.* 1877, p. 263).

(3) Così, « per fare luogo al riparto dei consiglieri, non si richiede che le frazioni abbiano patrimonio separato ». Cons. di Stato 27 marzo 1874. (*Mun.* 1874, p. 197).

(4) Però, « non si può non consentire una certa larghezza quando si tratta di apprezzamento di fatti, e di interessi locali ». Cons. di Staso 6 marzo 1874, (*Man.*, 1874, p. 180).

ad eleggere in pochi un numero di consiglieri, comparativamente, maggiore di quello eletto dagli elettori più numerosi delle altre frazioni (1).

La giunta è ancora tenuta ad osservare, sotto pena di nullità, altri limiti e condizioni che le derivano direttamente dalla legge (2). La domanda deve esser fatta dalla maggioranza degli elettori (3) di una frazione (4), o anche dal consiglio, i quali, per tale ufficio appaiono « organi » o « rappresentanti » della frazione.

La giunta accerterà, facendo le opportune indagini, se la maggioranza sia quella richiesta, e se le firme nella domanda degli elettori siano autentiche.

Sorge la questione se, venendosi al reparto a favore di una delle frazioni, lo si debba fare per tutte. Il consiglio di Stato, per giurisprudenza oramai costante, ha ritenuto l'affermativa. Il testo della legge dice: « ripartire il numero dei consiglieri tra le *diverse* frazioni », e si riferisce ai « Comuni divisi in frazioni » (5).

---

(1) IV sez. Cons. di Stato, 28 febb. 1896, (*Man.* 1896 p. 131). Cfr. anche *Riv. amm.* XX, 825.

(2) IV sez. Cons. di Stato, 12 giugno 1896 (*Man.* 1896 p. 269.

(3) Anche dal capoluogo: IV sez. Cons. di Stato 6 nov. 1896 (*Man.* 1896, p. 452).

(4) Il testo unico del 1865 parlava invece di *abitanti*.

(5) Cons. di Stato, sez. unite, 27 marzo 1897 (*Municipio it.* 1899 p. 87); IV sez. 17 dic. 1897 (*Man.* 1898 p. 12). Non così l'antica giurisprudenza: v. Cons. di Stato 28 ag. 1874; 23 nov. 1878 (*Man.* 1879, p. 37).

La giunta non può provvedere mai d'ufficio (1); provocata, può però negare il reparto, o riformarlo, o revocarlo.

Si discute se la revoca del reparto debba domandarsi precisamente da coloro stessi che avevano chiesto il reparto, cioè rispettivamente o dal Consiglio o dalla maggioranza degli elettori; e non invece da uno qualunque di essi. Saredo ritiene la prima opinione; il che non sembra a noi: poichè tanto il reparto, quanto la sua revoca, interessano tutto il Comune e non soltanto la frazione. Così il consiglio Comunale che la maggioranza degli elettori della frazione, sono egualmente rappresentanti dell' interesse della frazione; e ciò che fece l'uno avrebbe potuto farlo anche l'altra (2).

Secondo i principii generali di diritto, la giunta è tenuta a motivare (3), sotto pena di nullità. Il suo provvedimento è definitivo. Contro esso può proporsi ricorso in via straordinaria al Re (4), ai sensi dell'art. 12 n. 4 legge sul Consiglio di Stato, o ricorso alla IV sezione, sempre per motivi di incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge ecc., in base all' articolo 24 stessa legge.

---

(1) Cons. di Stato 12 giugno 1888 (*Man.* 1878, p. 244).

(2) Cfr. Cons. di Stato 6 marzo 1885 (*Man.* 1885, p. 186).

(3) Arg. art. 3 legge sull' abolizione del contenzioso amministrativo. Cfr. anche art. 26 regolam. 10 giugno 1889; v. Cons. di Stato, sez. un. 13 maggio 1897 (*Man.* 1897 p. 213).

(4) Cons. di Stato, sez. un. 5 giugno 1894; 11 luglio 1895 (*Man.* 1894, p. 248; 1895, p. 333). IV sez. 17 dicem. 1897 (*Man.* 1898, p. 28).

Sono poi speciali e corrette applicazioni delle buone norme di diritto pubblico, quelle, per cui, stabilito il nuovo reparto, debbasi procedere a nuova elezione dell'intero consiglio (1). Ed è una necessità di fatto sanzionata dal diritto, quella per cui il sindaco e la vecchia giunta e il consiglio sussistono in carica fino al nuovo insediamento (2). Così devesi a un principio di vera economia dell'esercizio del diritto elettorale, la massima che, ove nelle elezioni generali non risulti eletto alcun consigliere nelle frazioni elettorali staccate, non si procede perciò solo a nuove elezioni ivi (3).

12.—Costituita la frazione in corpo elettorale, si redigono le liste separate (4). La votazione si fa separata; ma non per questo la frazione diventa una speciale sezione elettorale (5), ecc.

---

(1) Art. 45 regolamento 10 giugno 1889. Ma lo stesso articolo attribuisce alla giunta provinciale l'obbligo di prescrivere contemporaneamente questa rinnovazione dell'intero consiglio comunale. Il SAREDO, giustamente, muove forti dubbi sulla costituzionalità di una tale disposizione, data da un semplice regolamento. (Op. cit. II, p. 701).

(2) Consiglio di Stato 4 nov. 1873; IV sez. 28 febb. 1896 (*Man.* 1873, p. 354; 1896 p. 131).

(3) Cons. di Stato 12 ott. 1879 (*Man.* 1879, p. 377).

(4) « Il reclamo contro le decisioni della commissione provinciale concernenti il reparto degli elettori di un Comune fra le diverse frazioni del quale il medesimo eventualmente si compone, è di competenza della Corte di appello ». Cassazione Roma, sez. un., 11 marzo 1898 (*Man.* 1898 p. 270). La Cassazione considerò « che agli effetti elettorali ciascuna frazione diventa come un Comune nel Comune » ecc.

(5) Cons. di Stato 20 sett. 1873 (*Man.* 1873, p. 360; IV sez. 18 apr. 1892 (*Man.* 1892, p. 228), ecc.

Il corpo degli elettori della frazione è formato identicamente a quello degli elettori del Comune. È troppo evidente che tutte quelle classificazioni e specificazioni che il diritto amministrativo assegna al concetto di comunista, circa l' elettorato, debbonsi ripetere nei particolari rapporti della frazione. Niuno può essere elettore iscritto in due frazioni dello stesso Comune, in applicazione al principio giuridico che l'opera dell'elettore in una frazione è rivolta agl' interessi di tutto il Comune. Per la stessa ragione, chi è eletto in più frazioni deve optare per una; in mancanza si farà il sorteggio (art. 86). Gli elettori per censo, devono iscriversi in quella frazione dove lo posseggono maggiore (1), ecc.

13. — La frazione è ancora particolare obietto dell' amministrazione del Comune; le son preposti appositi ufficiali delegati dal sindaco, o a seconda del prudente arbitrio di costui *(delegazione facoltativa)*, (art. 153 e 154), o necessariamente ogni volta che essa abbia patrimonio e spese separate (*delegazione obbligatoria*).

Nella legge vi hanno varii difetti, come notai in principio. Così, non sono insieme ben designate

(1) Cassazione di Roma, 16 marzo 1887, (*Man.* p. 331); 18 sett. 1890 (*Legge* 1890, p. 649); 31 dic. 1897, (*Man.* 1898 p. 106). — Il Consiglio di Stato invece aveva ammesso un diritto di scelta all'elettore (parere 30 nov. 1882, *Man.* 1883, p. 72).

le funzioni del delegato onde all' art. 155; non si capisce perchè costui debba trasmettere al prefetto il rapporto sulle condizioni della frazione per l' effetto degli art. 162, a 164, nei quali si parla della validità delle deliberazioni dei corpi collegiali comunali, consiglio o giunta; e un rapporto non è una deliberazione (1); ecc.

La delegazione ha un diverso valore a seconda dei casi. La facoltativa parrebbe ristretta a quelle funzioni che la stessa legge chiama « di ufficiale del governo », e a quelle di cui all' art. 151, per le quali, malgrado l'equivoco, anzi contrario linguaggio degli articoli 153, 154 e 155, non può accettarsi lo stesso concetto di funzioni dell' ufficiale del governo.

Ma la giurisprudenza e la dottrina non hanno potuto contenersi in questi stretti limiti; e, come è stato da alcuni ammesso che il sindaco possa in questa materia restringere i poteri al delegato (2), così si è ritenuto, e bene a ragione, che il delegato sia chiamato, anche, a fare eseguire i regolamenti municipali (art. 149 n. 6), e in ogni caso a vigilare e riferire. Il regolamento aggiunto alla legge, gli assegna l'obbligo di fare relazione al sindaco sulle condizioni e bisogni della frazione (3).

Più larghi poteri spettano certamente al delegato per delegazione obbligatoria (art. 155). Egli,

---

(1) Cfr. SAREDO op. cit., III, p. 416.

(2) Ivi, p. 448.

(3) Art. 51 regolam. 10 giugno 1889.

per disposto di legge, fa osservare le deliberazioni del consiglio e della giunta, il che non è più cômpito di ufficiale del governo (art. 149 n. 6 cit.), ma di rappresentante dell'amministrazione comunale. Il Giorgi, con larghezza di concezione, ritiene che « tale delegazione non è limitata alle funzioni governative, ma si estende a quelle municipali, nel doppio ordine degl'interessi pubblici e di quelli patrimoniali : sicchè il delegato del sindaco ha l'obbligo di amministrare il patrimonio, di provvedere alle spese » ecc. (1). Gli è certo che, anche in questo caso, quegli è un semplice amministratore, posto alla dipendenza del consiglio, della giunta e anche del sindaco (2).

Conforme ai principii svolti, il delegato del sindaco, non agisce in nome ed in rappresentanza della frazione, ma in nome del sindaco, cioè di tutta l'amministrazione comunale. Sicchè deve escludersi in questo ordinamento obiettivo la figura di una propria autonomia della frazione (3). È un

---

(1) GIORGI, *Dottrina delle persone giuridiche,* IV, n. 48, p. 136.

(2) Cfr. ASTENGO, *Guida amm.*, p. 997.

(3) Ma il GIORGI, op. loc. cit., dal riguardo della personalità privata, nota : « Ecco dunque *il principio di una rappresentanza propria e singolare della personalità giuridica* della borgata. » Ed aggiunge : « Dico principio e non altro, perchè un delegato che tiene i suoi poteri non dalla sola persona del delegante, ma direttamente dalla legge, si confonde nella persona del suo delegante. Oltre a ciò, il Sindaco, e per ciò il delegato di esso, ha le sole funzioni esecutive, mentre la rappresentanza piena e perfetta di un ente morale richiede prima di tutto l' esercizio del potere deliberativo ». *(ivi)*.

fatto generale nel diritto amministrativo quello per cui a una speciale circoscrizione sono assegnati speciali ufficiali, intesi a provvedere ai bisogni di quella, in quanto la pubblica attività, o dello Stato direttamente, o del municipio, ecc., sia chiamata per suo proprio ufficio ad apprestarle alcun pubblico servigio. Ma che da ciò? La circoscrizione amministrativa, intesa come un determinato complesso di funzioni esercitate da speciali funzionari in un determinato territorio, non resta che un particolare organo della complessa amministrazione pubblica, destinato semplicemente ad avvicinarne l' attività agli obbietti cui va riferita.

14.—Per il resto, la vita amministrativa della frazione è, per principio generale, affatto fusa con quella del Comune. Particolarmente sono in comune, oltre i servizi pubblici, le attività e le passività, i redditi vuoi fiscali, vuoi patrimoniali; è comune il patrimonio stesso, e il suo godimento (1).

Questo è il principio fondamentale dato dal diritto amministrativo, anche a detrimento apparente dei principii di diritto privato. Esso ritrova la sua spiegazione nella vita amministrativa della frazione, che nel complesso è unica, o almeno intimamente legata con la vita del Comune. Come vi ha piena reciprocanza e mescolanza della loro atti-

(1) Cfr. Cassaz. Torino 7 giugno 1878 (*Riv. amm.* XXX, 14).

vità amministrativa, finanziaria, pubblica; così, difficilmente, potrebbe distinguersi nella loro pubblica amministrazione un' attività patrimoniale ad esclusivo beneficio dell' una e dell' altro.

Studieremo però le eccezioni che, in varie guise, vengonsi a fare a questo complesso principio di amministrazione.

Capitolo IV.

Diritti patrimoniali della frazione.

15. — Malgrado la nostra legge abbia accolto il principio generale della confusione della personalità patrimoniale della frazione in quella del Comune, pure, a differenza della legge comunale piemontese 23 ottobre 1898, molto più dura in ciò (1) ha concesso in varii modi alla frazione una certa rappresentanza speciale che ne protegga, secondo i casi, gl' *interessi patrimoniali;* ed è arrivata, in momenti determinati, a riconoscerle vera *personalità giuridica privata*, mercè la separazione di patrimonio e spese.

(1) La legge piemontese, art. 4, non ammise alcuna generale eccezione a quel principio, salvo i casi derivati da leggi speciali: « Gli interessi attivi e passivi delle frazioni, che compongono un Comune, saranno sempre fusi in una sola massa, ad eccezione di quelli che riguardano speciali stabilimenti, fondati ad esclusivo benefizio delle frazioni stesse e salvo che fosse altrimenti disposto da legge speciale ».

La legge è però partita sempre da un punto di vista d' amministrazione pubblica; e, perfino in materia di separazione di patrimonio, non ha inteso tanto creare la personalità giuridica della frazione (della quale non parla espressamente), quanto dare un particolare assetto amministrativo agli interessi patrimoniali della frazione medesima.

Che questa, anche priva di personalità, abbia o possa avere interessi patrimoniali, non è a dubitare; la legge stessa, col concederle gli speciali ordinamenti di cui sto per parlare, lo ha presupposto, ed anche detto chiaramente. Si confrontino infatti gli articoli 113-116, i quali, per varie guise, alludono a frazioni che possiedono beni (1), o che hanno « mezzi sufficienti » (2), o « particolari interessi » ; e gli articoli 127 e 129, i quali arrivano alla « opposizione » d' interessi.

In generale, il fatto che si procede a separazione di patrimoni o ad elevazione a Comune presuppone anche l' esistenza, nella frazione, di proprie attività o interessi patrimoniali.

Analogamente, osservisi per quelle frazioni che prima erano Comuni, ed avevano beni propri.

Ma la legge, all' art. 127, ha supposto anche il caso di istituzioni fatte a pro' della generalità

(1) SAREDO, op. cit., II p. 446.

(2) Il Cons. di Stato, 16 luglio 1869, però ammise tra questi mezzi anche il ricavato delle tasse e imposte; e giustamente, ai fini di quell'articolo 115.

degli abitanti di una frazione. Benchè allora l' istituzione stessa possa essere ritenuta il subietto giuridico, pure non può negarsi alla frazione un interesse alla conservazione di essa, e al godimento dei diritti annessi; allo stesso modo che, in una istituzione fatta a favore dei membri di una famiglia, o dei titolari di una carica, costoro hanno interesse (ed azione) alla sua conservazione e svolgimento; eppure costoro, nel loro insieme, non costituiscono una persona morale.

Ogni volta che i frazionisti hanno diritto al godimento non *uti singuli*, nel qual caso spetterebbe a ciascuno di loro la difesa esclusiva dei suoi diritti (1), ma *uti universi*, cioè come un collegio o *universitas* (che non è altro che la frazione stessa), spetterà alla loro rappresentanza, cioè al Comune o alla commissione straordinaria in casi di opposizione di interessi, la tutela di quei diritti che i frazionisti avrebbero potuto esercitare *uti universi* (2).

Ma ciò manifestasi, in generale, tanto nel caso di diritti o di usi civici o di lasciti o di istituzioni

(1) Cfr. un caso interessante nella decisione del Cons. di Stato, sez. int., 4 ottobre 1897 (*Man.* 1897, p. 436).

(2) Egregiamente la Cassazione di Firenze, 9 marzo 1876: « I commissari (cioè la rappresentanza straordinaria della frazione) *non rappresentano un corpo morale*, ma l' aggregato degli abitanti di cui sono i legittimi mandatarii » (*Man.* 1876, p. 172). Ma la questione è molto controversa. Ved. Cassaz. Torino, 7 giugno 1878 (*Man.* 1888 p. 299). Cfr. GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile,* p. 14.

già sorti da lungo tempo a favore della frazione, quanto nel caso che sorgano ora.

Ecco dunque, per la frazione, un gruppo di interessi positivi patrimoniali, certi e individuati. E non sarebbe difficile trovare, analogamente, un gruppo d'interessi patrimoniali, che potremmo chiamare negativi. Può, infatti, interessare alla frazione di non essere gravata da pesi o passività a lei non spettanti, ma spettanti in modo peculiare a qualche altra frazione del Comune, o a nessuno. È noto, infatti, che le frazioni, indipendentemente dalla loro separazione di patrimonio, possono rispondere di antiche passività loro esclusive dovute alla passata gestione, quando cioè formavano Comune a sè o frazione separata; o di passività recenti, per spese assegnate a loro carico esclusivo, ecc.

In tutti questi casi, e in molti altri ancora, è evidente l'esistenza di un obiettivo interesse, nella frazione, a far valere pretese d'ordine patrimoniale.

Ora si domanda: la legge ha permesso a questo corpo inizialmente privo di personalità giuridica, una rappresentanza che, vuoi amministrando, vuoi agendo avanti le autorità amministrative e giudiziarie, faccia valere queste sue ragioni, con veste legittima? Si noti: con ciò non intendonsi creare diritti ove non esistono; ma solamente, data la possibilità dell'esercizio di un diritto competente alla frazione, darle il subbietto, la rappresentanza, che lo faccia valere.

La legge ha provveduto alla protezione di codesti interessi e all' esercizio di codesti diritti, in più modi; e cioè: dapprima con la stessa *amministrazione e rappresentanza ordinaria* del Comune, poi con quella *straordinaria* di una apposita commissione nei casi d' opposizione d' interesse tra Comune e frazione. Inoltre ha spesso elevato la frazione a persona giuridica privata, mercè la *separazione di patrimonio e spese*. E questi due ordini di rimedi, relativi alle persone che amministrano e rappresentano, o allo stato del patrimonio, non si escludono a vicenda, ma sono bene spesso concorrenti.

16. — Conformemente ai principii altrove posti, la *rappresentanza* di tutti gl' interessi della frazione, anche di quelli strettamente patrimoniali, non può essere affidata che alla rappresentanza amministrativa del Comune, cioè al consiglio comunale, alla giunta, e al sindaco, i quali, nell'esercizio di queste funzioni, possono farsi aiutare da appositi impiegati. Questa è la rappresentanza *ordinaria* (1), la quale resta, qualunque sia la *forma* che assume l' amministrazione del patrimonio della frazione, siavi, cioè, o no, separazione di esso; ed opera secondo i criterii amministrativi già esposti, modificati dalle eccezioni che veniamo illustrando.

(1) Così il GIORGI, *Persone giuridiche*, IV, p. 136: « Le frazioni o borgate, anche quando siano legalmente riconosciute come unità giuridico

Per dar forma all'amministrazione *straordinaria*, cioè quando v'è opposizione di interessi tra il Comune e la frazione, o tra due frazioni dello stesso Comune, il prefetto convoca gli elettori della frazione, perchè nominino una commissione di tre membri, la quale ha l'ufficio di amministrare le proprietà o attività in controversia con i poteri del consiglio comunale.

Il prefetto giudica prima se esista l'opposizione (1). Contro le sue decisioni è aperto ricorso, anche in merito avanti alla IV sezione del consiglio di Stato. La commissione ha molti punti di contatto con quella sindacale, istituita per le sezioni di Comune francesi (2).

La legge ha usato una frase amplissima « opposizione di interessi », la quale comprende tanto quegl'interessi cui corrisponde un vero diritto, che un semplice interesse. Analogamente, ha usato la parola generica « oggetto della controversia », ecc. La ragione è evidente, dovendosi la disposizione adattare ad un complesso di casi molto disparati fra loro e anche mal definiti giuridicamente, sia per riguardo alla personalità dei subietti cui si riferiscono, sia per la natura stessa del rapporto.

---

patrimoniali separate dal resto del Comune, hanno *iure ordinario* la loro rappresentanza nel Consiglio comunale, e nella Giunta, in quanto essa può sostituire il Consiglio: ed è il Sindaco ecc. ».

(1) IV sez. Consiglio di Stato 15 mag. 1896, (*Man.* 1896, p. 228).

(2) AUCOC, *Des sections de Commune,* p. 167 e seg..

Ma non perciò resta oscura la natura obiettiva dell' interesse per cui si costituisce la commissione. Esso, dice la legge, è relativo alle « proprietà e attività *patrimoniali* » della frazione; e la giurisprudenza ha anche ammesso che esso estendasi all' ingerenza in istituzioni non di proprietà della frazione ma rivolte a suo vantaggio, a sensi dell'art. 127, principio (1). Trattasi dunque di un interesse patrimoniale, per quanto largamente inteso. Andrebbero esclusi tutti quegl' interessi per loro natura o tendenza o causa, amministrativi, che sono dati cioè dalla contemplazione contemporanea di molteplici ragioni di amministrazione pubblica e privata. La loro valutazione non potrebbe affidarsi a nessuna commissione; non vi ha, per questo riguardo, che un unico organo apposito e competente, l'amministrazione ordinaria e complessa del Comune.

I poteri concessi alla commissione devonsi conseguentemente intendere circoscritti all' amministrazione di diritto privato, benchè la legge, con lata espressione, li chiami « i poteri del consiglio comunale ».

E determinansi secondo i concetti suesposti le parole della legge « provvedere all' amministrazione dell' oggietto ». La commissione, in qualsiasi modo, nei limiti segnati dalla legge comunale (2),

(1) Cons. di Stato, 17 giugno 1881 (*Legge* 1881, p. 526).
(2) Cfr. art. 26. T. U.

può locare i beni, renderli produttivi, o usarne; può anche transigere in questioni litigiose a quelli relative (1); può anche esser convocata esclusivamente per intentare una lite che il Comune rifiutavasi a muovere (2), ecc. Esercitare un'azione in giudizio non è che una delle forme con cui si fan valere, cioè si amministrano, le ragioni (nella specie patrimoniali, o di diritto privato) di alcuno.

Non potrebbe però la commissione, dopo che ha ben provveduto agli interessi della frazione, e per esempio realizzata una qualche somma, andar oltre, e stabilire se e come la si debba ripartire sulla frazione, ecc. Qui l'opera sua cessa, e subentra quella del consiglio comunale: non per altro, che perchè è finita l'opposizione d'interessi (3).

È però una facoltà derivante dalla natura delle cose, quella per cui la commissione può investire i redditi per il pagamento delle spese di amministrazione. Il concetto di semplice ammini-

---

(1) Cons. di Stato 11 ag. 1877 (*Man.* 1877, p. 279).

(2) Cons. di Stato 26 apr. 1870 (*Man.* 1870, p. 154).

(3) Cons. Stato, sez. int., 27 sett. 1870 (*Man.*, 1890, p. 350): « I commissari nominati a termini dell'art. 106 (127) della legge comunale, hanno facoltà ben determinate e temporanee; non possono disporre a loro beneplacito di tutti i redditi provenienti dalla proprietà che hanno in amministrazione, quand'anche lo facessero per servizii pubblici che tornino a vantaggio delle frazioni, ma solo di quella parte strettamente necessaria per l'amministrazione della stessa proprietà. — Il loro ufficio deve poi cessare non appena i tribunali abbiano deciso dell'insorto conflitto fra il Comune e la frazione » ecc.

strazione comprende bene anche ciò (1). E quando non sianvi redditi patrimoniali, si supplirà con un ruolo speciale di tassa o sovraimposta.

17. — Un' altra forma di *rappresentanza straordinaria* della frazione è quella di cui all' art. 129, che ammette ogni contribuente a far valere azioni spettanti alla frazione, e che richiede un' apposita commissione quando trattisi di azioni contro il Comune o contro altra frazione del Comune.

Furono istituite, tali rappresentanze, con la legge del 1888, e dopo una lunga preparazione scientifica (2), e vive discussioni in Parlamento. A differenza del sistema romano, la legge ha voluto ampie e preventive garenzie, perchè si possa intentare quest'azione popolare. A parte le altre formalità, quando si vuol agire conto il Comune o altra frazione, occorre l' istanza di almeno un decimo di elettori, un giudizio di delibazione da parte della giunta provinciale (3), una rappresentanza in giudizio di tre o cinque elettori. L' importanza dell'azione è confermata dalla chiamata in causa del Comune, fatta d' ufficio.

L' azione può promuoversi avanti a qualunque

---

(1) Cfr. Cons. di Stato, cit. nella nota precedente.

(2) Era già nota l'opera del CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, Napoli, Marghieri 1887. Cfr. anche BRUNS, *Die Popularklagen*, nella *Zeitschrift für die Rechtsgeschichte*, 1864.

(3) Cons. Stato 17 giugno 1890. (*La legge* 1890, II, p. 671).

magistrato, anche a quelli della giustizia amministrativa, o avanti alla Corte dei conti (1), e per qualunque ordine di interessi. Il testo della legge non porta alcuna limitazione, ma è evidente che devonsi intentare soltanto le azioni cui la frazione abbia diritto, secondo i principii relativi.

Sorge la questione, come si concilii il disposto dell' art. 129 con quello dell' art. 127 (2). Le due commissioni sono diversamente composte; ma si era ritenuto che quella di cui all' art. 127 possa promuover liti, essendo investita delle facoltà spettanti al consiglio comunale. Però la lettera della legge è recisa. Tale commissione potrà perciò intentare tutte le liti, salvo quelle contro il Comune o le altre frazioni del medesimo (3).

Particolarmente poi per le spese di liti tra frazioni, è stato espressamente detto che esse non possono caricarsi che a quella frazione soltanto che le ha fatte (salvo disposto dell'autorità giudiziaria) (4). Si è però ammesso che spetta al Comune, quando la frazione non abbia rendite proprie disponibili, anticipare le spese, anche in una causa contro sè

---

(1) Corte dei conti 4 aprile 1893 (*Giustizia amm.*, III, p. 9; pr. SAREDO, op. cit., p. 242).

(2) ASTENGO (*Guida amm.*, p. 175) vi riscontra senz' altro una contraddizione.

(3) Cfr. SAREDO, op. cit. III, p. 249.

(4) Cons. di Stato 16 ottobre 1875; 10 giugno 1881; 3 dicem. 1881; 4 nov. 1882; (*Man.* 1875, p. 285; 1882, p. 76; 1893, p. 283).

stesso (1), e anticiparle a ciascuna delle frazioni in liti fra loro.

18. — Le rappresentanze straordinarie di cui abbiamo parlato, vigono per la semplice opposizione di interessi, indipendentemente dall' essere le frazioni separate di patrimonio o no. E male si avviserebbe chi intendesse subordinarle a questa condizione (2). All' uopo, soccorrono le parole del Giorgi: « secondo i principii del diritto francese, la nomina della *commission syndacale* non può esser fatta, quando la *section* non abbia esistenza legale. Se questi principii si potessero applicare nel nostro diritto, bisognerebbe ritenere, che per la nomina della commissione, ai termini dell' articolo 106 [ora 127], fosse necessario alla frazione l' avere un patrimonio separato. Pur tuttavia, siccome l' articolo non lo richiede espressamente, e si contenta di un conflitto di interessi, la giurisprudenza ha finora applicata la disposizione con equa latitudine, comprendendovi anche il conflitto che nasca fra abitanti e abitanti di un Comune, sebbene manchi la separazione di patrimoni » (3). La rappresentanza straordinaria, però, non crea diritti

(1) Cons. di Stato 1 gennaio e 20 luglio 1888 (*Man.* 1888, p. 250; 1889, p. 135).

(2) Cfr. GIRIODI, *Il Comune nel diritto civile,* Torino 1891, cap. VI.

(3) GIORGI, *Dottrina* ecc. IV. n. 48 p. 138 e seg. Egli cita il Consiglio di Stato 6 maggio 1882 (*Legge* 1882, 2,424). ecc.

e personalità ove non sono. Essa vige in quanto l' ordinamento giuridico può accettare la rappresentanza della frazione, vuoi come persona privata, quando è separata di patrimonio, vuoi come rappresentanza di un gruppo di legittimi interessi. Gli è appunto per questo che la rappresentanza straordinaria è stata estesa, per evidenti ragioni d'analogia, al caso di conflitto fra due classi di abitanti della stessa frazione; le quali certamente non costituiscono persone giuridiche (1); e che la si può ottenere per stabilire le condizioni della separazione di patrimonio o del distacco, nell'interesse della frazione non ancora separata (2).

19. — La separazione di patrimoni e spese è *consensuale*, (art. 113) o *coattiva* (art. 114) o *volontaria* (art. 116): secondo che fu consentita da più Comuni nel momento della loro unione, o stabilita dal governo « secondo le circostanze » nel caso di riunione coattiva, o chiesta dalla maggioranza degli elettori nei casi e condizioni particolarmente indicati dall' art. 116. Si opera per decreto reale; e la maggioranza degli scrittori ha visto in ciò la erezione della frazione a persona morale (3). Ma prima e formale condizione è il beneplacito del Governo, il quale ha potere di ne-

(1) Cfr. Cons. di Stato 8 maggio 1882 (*Riv. amm.* 1882, p, 542).
(2) Cons. di Stato 17 genn. 1867 (*Legge,* VII, 163).
(3) Cfr. GIRIODI, op. loc. cit.

garla, stabilirla o darla modificandola: « potrà » dice la legge. Esso è però tenuto ad osservare quelle condizioni, di cui altrove facemmo l' elenco.

Contro il decreto reale, è ammesso il solito ordine di rimedi: ricorso straordinario al governo del Re, o ricorso alla IV sezione di consiglio di Stato.

20. — Con la separazione di patrimoni e spese, la frazione acquista il massimo della sua autonomia, diventa, in modo sicuro, persona giuridica privata; « pur restando ferma l' unità del Comune », come dice l' art. 116. L' art. 116 parla di « separazione di patrimoni e di spese », il 115 di « divisioni », il 113 specifica « tener separate le rendite patrimoniali e le passività che appartengono a ciascuno », oltre le spese partitamente indicate. In sostanza si separano i patrimoni, ai fini di separare il godimento delle rendite e le attività, o il peso delle relative passività.

Potrebbe dubitarsi se sia necessario avere un patrimonio, per ottenere la separazione, potendo esser utile di non rispondere delle passività del patrimonio di un' altra frazione; e potendosi sopperire alle spese coi redditi dei tributi locali.

Ma la giurisprudenza ha escluso tali casi. È evidente che una separazione che riponesse la sua base in uno speciale aggravamento di tributi, non

potrebbe essere in generale accettabile (1). In proposito notisi la dicitura dell' art. 116, per cui la separazione volontaria è chiesta dalla maggioranza non più degli elettori, ma dai *contribuenti* della frazione, e perciò anche dagli stranieri, dai non residenti, dalle donne (2). I contribuenti sono certamente i meglio interessati in una separazione di patrimonio, perchè il principale effetto di essa è relativo alla misura dei tributi.

Occorre quindi che siavi un patrimonio, e non esiguo e perciò trascurabile. Chè la divisione è intesa a produrre vantaggi specie alla frazione, ma non a stancare e dividere con poco frutto l'amministrazione comunale (3).

Non suolesi però ammettere la separazione a vantaggio del capoluogo del Comune, perchè si ritiene che esso troppo partecipi e molto debba alla vita comune con le altre frazioni (4).

21. — Come la personalità che ne risulta è quella esclusiva propria della frazione, così esclusivi di essa devono essere i beni che si separano.

---

(1) L' antica giurisprudenza era un poco oscillante, ora è decisa nel senso esposto nel testo. « La frazione che non ha beni patrimoniali non ha diritto alla separazione dei patrimoni e delle spese ». Cons. di Stato, sez. un. 16 marzo 1892 (*Man.* 1892, p. 149).

(2) SAREDO op. cit. II, n. 2217.

(3) Consiglio di Stato, 4 maggio 1879.

(4) Cons. di Stato, 10 luglio 1875. Nessun argomento però, per analogia, o *a contrario*, potrebbesi trarre dal primo capoverso dell' art. 115.

Non è quindi ammissibile la separazione delle imposte e tasse, le quali sono per natura loro di mero diritto pubblico e non di ragion privata (1). Non è ammissibile la separazione rispetto ai servigi pubblici, e neppur rispetto all'assunzione delle spese relative.

Analogamente, non può ammettersi la divisione dei beni demaniali, in stretto senso. Il demanio è pubblico e spettante, secondo i casi, all'uso di tutti i cittadini, o degli ufficiali di tutto il Comune. Esso non si separa che al momento del distacco, perchè segue le sorti della circoscrizione ove trovasi.

Vi ha però una parte di patrimonio, per cui la separazione manifestasi praticamente inefficace, perchè già esistente, quanto al godimento. Dico dei beni il cui godimento spetta in natura alla generalità degli abitanti della frazione. Quelli, anche durante la confusione di patrimonio, non potrebbero mai godersi dagli abitanti del restante Comune, senza manifesta violazione dei diritti esclusivi dei frazionisti. Questa dottrina, universamente accetta in Francia (2), è accolta in Italia anche dal Giorgi (3).

Così pure, in generale, rendesi inutile la separazione per le istituzioni vigenti a pro' esclusivo

(1) Cons. di Stato, sez. int., 24 lug. 1891 (*Man.* 1891, p. 306).

(2) BLOCK, *Diction. de l'administration franç.*, voce *Organisation communale*, n. 156-158.

(3) GIORGI, *Dottrina delle pers., giur.*, ed. cit. IV, p. 111.

degli abitanti, cui allude l'art. 127. Il godimento che se ne trae, non potrebbe mai esser distratto a favore degli altri abitanti del Comune: esso è già separato. Ciò fu già nettamente espresso nella legge comunale piemontese del 1848 (1).

Restringesi quindi la reale efficacia della separazione di patrimonio al godimento esclusivo dei beni redditizi; essendochè quello degli altri non è possibile separarsi o perchè demaniale in stretto senso, o perchè già seperato.

Ma, anche rispetto a quelli, è stato ammesso, che la separazione non dia titolo a dividere i beni che sono in comunione di proprietà col Comune (2); ma la divisione si potrà fare, riteniamo, nel caso di distacco della frazione (3).

Vi hanno dei casi, dunque, in cui la separazione di patrimonio non vale a svincolare dalla comunione tutti i beni di mero carattere patrimoniale, appartenenti alla frazione. Si ha cioè, in tali casi, una posizione analoga a quella della frazione che viva senza separazione di beni. Ma la ragione è evidente e importante; dappoichè la divisione di patrimonio è un atto di amministrazione che produce bensì la costituzione o la riaffermazione di un ente privato, ma, inizialmente e nel suo sviluppo, è sempre subordinato e coordinato alla comodità ed

---

(3) Cfr. pag. 48, nota 1.

(2) Consiglio di Stato, 24 maggio 1873.

(3) Cfr. Cassaz. Torino 28 nov. 1874 (*Giur. it.*, XXVII, I, p. 52).

utilità amministrativa. Dal riguardo teorico, tuttavia, l' unità giuridica della frazione separata di patrimonio non ne resta menomata; dà solo luogo, per le necessità amministrative, a due diversi regolamenti di proprietà, quello dei beni separati e quello dei beni in comune.

Malgrado però la separazione di patrimonio, l' amministrazione è sempre devoluta al Comune, salvo i casi di opposizione d' interessi sovra indicati; e non solo l' amministrazione, ma anche le spese generali di essa. Non può però rompersi l'unità del bilancio: cui si avrà cura di aggiungere speciali allegati dichiarativi della gestione patrimoniale della frazione. La giurisprudenza ha gelosamente affermato questo punto (1); in cui, anche nel suo momento esteriore e formale, si fa omaggio al principio espressamente sancito dalla legge, che la separazione lascia ferma l' unità del Comune.

La frazione poi userà dei suoi redditi a proprio vantaggio; potrà con essi sopperire a qualunque specie di debito, e anche alleviare la sovraimposta o le spese comuni (2).

Ma nel caso che il patrimonio della frazione produca passività: o per sua propria sproporzione tra le spese e le entrate, o perchè insufficiente a

(1) Cons. di Stato, sez. int. 14 luglio 1891 (*Man.* 1891, p. 382). Ved. anche Cons. di Stato 24 mag. 1873 (*Man.* 1876, p. 279).

(2) Cons. di Stato, sez. un., 5 marzo 1869 (*Legge* 1869) e 24 maggio 1873.

soddisfare altri debiti contratti, per esempio un mutuo, o altri carichi indipendenti dall' amministrazione di quei beni, allora si sopperisce con un rimedio amministrativo di carattere generale: e cioè con speciali imposizioni sulla frazione medesima; le quali sogliono essere l'aumento della sovraimposta o particolari tasse comunali. Esso è decretato, s' intende, dall' amministrazione del Comune, nei modi di legge.

Presupponesi qui ben definita la circoscrizione della frazione; la quale, come è necessaria per determinare i luoghi, e gli abitanti, sui quali deve essere trasfuso il reddito, così è necessaria per le passività. Ove non sia certa, vi provvederà il decreto reale che ordina la separazione (1).

22.—*Separazione di spese.* Se è parso a molti che la separazione di patrimonio, pur essendo un atto rivolto ai fini amministrativi, principalmente interessi il regime di diritto privato della frazione, non potrebbe dirsi altrettanto delle spese. Le quali sono separate soltanto in parte, cioè per quei determinati obietti di evidente utilità locale, indicati dalla legge (2); ma, per il resto, sono fatte in comune; e in comune ne sono sopportati i pesi (3).

(1) Cons. di Stato 24 maggio 1873 citato.

(2) « Non può ammettersi la ripartizione delle altre spese ». Cons. di Stato 22 luglio 1882. (*Legge* 1885, I, 828); 14 dic. 1883 (*Man.* 1884 p. 42).

(3) IV Sez. Cons. di Stato, 6 maggio 1898 (*Man.* 1898, p. 233).

La lettera della legge mostrerebbe la separazione di spese come un fatto indipendente da quella di patrimonio; o almeno non dice che sia dipendente. (1). Nè la condizione, espressa all'art. 116, di dover « essere in grado le frazioni di provvedere ai loro particolari interessi », significa, con imprescindibile necessità, che debbano avere un vero patrimonio particolare. Nè un deciso argomento in senso contrario può dedursi dall' essere, agli articoli 113-116, confusamente indicate insieme, quasi con unità di concetto, la separazione « dei patrimoni e delle spese »; al qual proposito è di rilievo il fatto che l'art. 114 capoverso le chiamò complessivamente « divisioni di patrimonio ». Il consiglio di Stato anzi mostrò già accostarsi quasi all' idea che possa esservi separazione delle spese indipendentemente da quella del patrimonio (2).

Ma oramai, per costanti decisioni, è stato disposto che la separazione di spese non possa ammettersi ove non concorra separazione di patrimo-

---

(1) Art. 113. « Sarà in facoltà ai comuni ecc. tenere separate le loro rendite patrimoniali ecc.... *Sarà pure in loro facoltà* di tenere separate le spese obbligatorie ecc. »

(2) « Anche nel difetto di particolare patrimonio, potendo interessare a più Comuni in caso di riunione, od alle frazioni di un Comune esistente, di tener separati dal restante del Comune i servigi sopra enumerati, è forza ammettere che sieno esonerati dal concorrere alle analoghe spese generali, e s' abbiano, coll' obbligo, eziandio i mezzi di soddifarle, mezzi che non potrebbero procurarsi se non se con tasse o sovraimposte speciali, da ripartirsi nel distretto territoriale e sugli abitanti della frazione ». Cons. di Stato, 24 maggio 1873 (*Man.* 1876, p. 279).

ni (1). Questa massima, che si è ritenuta fondata anche in stretto diritto, è ispirata a quel complesso sistema di principii di amministrazione, per cui, non facilmente, si ammette lo smembramento dell' unità comunale: e per cui non si concede, in generale, la separazione di patrimonio se non che nell' intento precipuo di provvedere meglio alle spese, separandole anch' esse.

La frazione, finalmente, anche quando non è separata di patrimonio e spese, può sostenere spese particolari, fuori di quelle per cui vi ha separazione: cioè quelle relative a passività proprie. Tali sono quelle incontrate per una particolare amministrazione rivolta a suo esclusivo vantaggio, o per l' invio di un commissario nel suo interesse, o per liti sostenute (2), o per condanna inflittale dai Tribunali (3); o le passività dipendenti dalla passata gestione, quando aveva separazione di patrimonio o era Comune a sè (4), ecc; delle quali abbiamo fatto cenno in più luoghi. A tutto ciò, non avendo propri redditi patrimoniali, supplirà, come si è detto, con appositi ruoli di sovraimposta, o con tasse speciali.

---

(1) Cons. di Stato, sez. un. 16 marzo 1892 (*Gius. amm.* III, 1. 163).
(2) Cons. di Stato, 8 mag. 1873 (*Man.* 1873, p. 170) ecc.
(3) Cons. di Stato, 26 luglio 1885 (*Man.* 1885, p. 265).
(4) Cons. di Stato 3 nov. 1869 e 4 apr. 1871.

Capitolo V.

Distacco di frazioni.

23. — In ossequio alla lettera della legge (articolo 115, ult. alinea), si è distinta la materia del distacco delle frazioni in *segregazione, aggregazione*, ed *elevazione a Comune distinto* (1). Ma è evidente che i primi due termini non fanno che indicare due momenti logici, per altro giuridicamente importanti, dello stesso atto; perchè chi aggrega, segrega, e viceversa. A questi casi, che direttamente riferisconsi al governo di frazioni esistenti come tali, se ne aggiungono altri che indirettamente producono nuove frazioni; e cioè quelli della *unione* o *smembramento*, consensuali o coattivi, di più Comuni. L'idea del *distacco* è un momento comune a tutti essi, e noi useremo questo vocabolo in tale sua ampia significazione.

Il distacco, dunque, è fatto generale, proprio tanto di frazioni che di Comuni; ed è *volontario* o *coattivo*, secondochè è richiesto dagli interessati o imposto dal governo, nei modi che a suo luogo esponemmo (art. 113-115). Esso è ancora *consensuale* e si fa per accordi, nell'ipotesi dell'unione di più Comuni, di cui all'art. 113. Esso può anche

(1) Bertagnolli, *Aggregazioni e segregazioni di Comuni e frazioni*, nel *Digesto italiano*, 1893.

consistere in uno *smembramento*, cioè distacco parziale, della frazione o del Comune (art. 114). Ma in tutti questi casi è governato da comuni generali principii giuridici.

Operasi per decreto reale; induce mutazione di circoscrizione comunale, e fa ascrivere il territorio aggregato al mandamento al quale appartiene il Comune cui si fa l'aggregazione (1); ed anche al circondario (2). Fu però ritenuto che non possa farsi aggregazione di frazioni o Comuni da una provincia all'altra, venendosi ad alterare una circoscrizione maggiore (3); ma la lettera della legge non ci sembra faccia ostacolo.

Il distacco, come il cangiamento di reparto di cui parlammo, importa le elezioni generali in ambedue i nuovi Comuni; fa anzi cadere il reparto per frazioni già esistente, e tornare al sistema delle elezioni collettive di tutto il Comune (4). Il decreto reale potrà stabilire speciali condizioni, in proposito, circa le deliberazioni che potranno prendere nel frattempo i consigli comunali, ecc. (5).

24. — L'opera del governo in tutti i casi di distacco è decisiva e *potestativa*, come rilevasi an-

(1) Art. 117 T. U.; vedi legge 18 agosto 1870.

(2) IV. Sez. Cons. di Stato, 13 luglio 1895 (*Man.* 1875, p. 289).

(3) Cons. di Stato, fin dal 14 nov. 1867. Ved. Mazzoccolo. *La nuova legge com. e prov.* p. 38.

(4) Cons. di Stato, 12 luglio 1878.

(5) Cons. di Stato, 11 apr. 1896 (*Man.* 1886, p. 168).

che dal testo della legge; e riferiscesi a questi due obbietti: *a)* decidere della opportunità e convenienza dell'atto, osservate le forme e condizioni prescritte; *b)* determinare le condizioni del distacco, e precisamente su questi punti: circoscrizione, e distribuzione dei debiti e crediti tra l'una frazione o Comune e l'altra frazione o Comune, tra cui segue l'unione o la separazione. Questi poteri non soltanto decidono della costituzione di enti di diritto pubblico, come disse la Cassazione; ma, mediatamente a tale ufficio, e sul fondamento del medesimo, finiscono per circoscrivere o determinare i diritti privati delle frazioni o Comuni.

Il loro fondamento è di mero diritto pubblico amministrativo. Principalmente per quel loro momento conseguenziale, in cui smembrano il territorio dei Comuni, e ne determinano la *circoscrizione,* è stato ritenuto (sotto l'influsso di idee di diritto politico molto in voga anche ora) che non siano poteri propri del governo, ma *delegati* (1). Il concetto rilevasi anche in parecchie decisioni delle corti giudiziarie del regno, e del consiglio di Stato (2); e si rispecchiò anche nella legge, perchè quei po-

(1) Cfr. art. 74 dello Statuto, « le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei Comuni e delle provincie *sono regolate dalla legge* ». Deducevasene che la circoscrizione non potesse mutarsi che dal potere legislativo; il che non è esatto, nemmeno stando alla lettera dell' articolo. E aggiungevasi che solo al potere legislativo delegante dovevasi rendere conto dell' uso fatto dei poteri ricevuti; il che anche non è esatto.

(2) Cons. di Stato, 18 settembre 1874.

teri al governo non furono dati che temporaneamente per periodi di cinque anni, più volte rinnovati (1); finchè, col testo unico del 1889, come dissi, non fu soppresso l' antico art. 250. Ma dal riguardo del diritto materiale, il distacco, fatto sotto qualunque forma, o per legge o per decreto reale, è sempre un atto di amministrazione, nel suo più largo ed alto significato.

Si è chiesto, se l' autorità giudiziaria sia competente a conoscere dei decreti di distacco o mutamento di circoscrizione dei Comuni e frazioni. Altra volta la Cassazione di Roma (2), con una interpretazione molto larga delle disposizioni legislative sull' abolizione del contenzioso amministrativo, ritenne la propria competenza. Osservò, infatti, che il Comune è anche ente morale, la cui personalità e le cui proprietà (territorio e beni compresi) possono esser lese dall' atto illegittimo del governo. Ma a noi sembra che, in tali atti, il momento relativo alla personalità civile e proprietà del Comune, non sia che accessorio e conseguenziale; e che resti principale e giuridicamente decisivo il momento iniziale, quando statuiscesi sulla personalità politica, cioè amministrativa, di un ente pubblico (3).

---

(1) Art. 250. T. U. 20 marzo 1865; legge 18 agosto 1870; 29 giugno 1875; 30 giugno 1880, ecc.

(2) 6 Settembre 1877 (*Legge* 1877, v. XVII, p. 877).

(3) Cfr. MANTELLINI *Lo Stato e il codice civile*, pag. 22 e seg.; *Sui conflitti di attribuzione*, p. 75.

Per giudicare di tali atti, il nostro diritto pubblico non ha ammesso finora la competenza di altra autorità che la IV sezione del Consiglio di Stato (art. 24 della legge), ed il governo del Re, dietro ricorso straordinario. Conformemente, la stessa Cassazione di Roma, con recente giurisprudenza, ha ritenuto la propria incompetenza (1).

I poteri dati al governo gli permettono non soltanto di giudicare con piena latitudine delle circostanze locali, ma di applicare prestabilite e generali vedute di amministrazione; quale quella, per esempio, di ridurre gradualmente il numero dei piccoli Comuni, che è pure spesso uno degli intenti della riforma delle leggi comunali moderne (2).

Arrivano, come si è detto, fino a smembrare una frazione o Comune, ma nella sola ipotesi di allargamento di territorio ad un Comune murato (art. 114); per la quale son lasciati così pochi freni, che il governo potrebbe ben abusarne. Ma, oltre a ciò, non è ammissibile il distacco di una porzione di territorio, che non formi frazione intera, nel senso chiarito a cap. I (3). Esso non potrebbe farsi che per legge.

---

(1) Cassaz. di Roma, sez. un., 22 gennajo 1896 (*Man.*, 1896 p. 167): « Nella ripartizione o modificazione di territorio comunale e provinciale, niente vi ha di diritto privato. Obbietto ed enti interessati sono materia e persone morali di ordine sociale, pubblico ».—Ved. anche Cassaz. Roma, sez. un., 16 genn. 1892 (*Man.* 1892, p. 154); 6 febb. 1888 (*Legge* 1888), ecc.

(2) AUCOC, *Des sections de Commune*, cap. I, n. 35.

(3) Cons. di Stato, 29 mag. 1867, sez. un.; IV Sez. Cons. di Stato,

25. — Avvenendo il distacco, o l'unione, è necessario che si definiscano il patrimonio e le attività o passività spettanti alla frazione o Comune, di fronte al Comune o frazione onde si separa e di fronte a quelli cui si aggrega.

Se trattasi di unione consensuale di Comuni, grande libertà di accordi è loro riservata. Il governo è in generale tenuto ad osservare tali convenzioni, cioè ad approvarle. Anzi, perchè il consenso delle parti toglierebbe molte controversie che potrebbero sorgere sul regolamento dei diritti patrimoniali, il consiglio di Stato, ha sempre insistito a che si venga agli accordi prima ancora di decretare l'unione tra Comuni (1).

Non potrà però farsi alcuna convenzione che leda i poteri amministrativi del Comune; per esempio il diritto di sovraimporre (2), la separazione di spese diverse da quelle indicate (3), ecc. Le convenzioni relative alla circoscrizione sono naturalmente prive di efficacia (4). È nondimeno notevole,

---

12 giugno 1894 (*Man.* 1894, p. 290) — Ma è lasciata una certa latitudine; cfr. IV sez. 21 febb. 1896 (*Man.* 1896, p. 94): « Occorre riconoscere che la unità nominale e geografica di una borgata o frazione, tanto per la parola, che per lo spirito della legge, non può importare la *assoluta intangibilità* di tutto quel complesso di agglomeramento di territorio, di caseggiato e di persone che ne costituiscono il sostrato » ecc.

(1) Cons. di Stato, 8 aprile 1873.

(2) Cons. di Stato, 3 nov. 1880; pr. ASTENGO, *Guida amm.* p. 258.

(3) Cons. di Stato, sez. int., 20 ottobre 1893 (*Man.* 1894, p. 96).

(4) Cons. di Stato, 27 luglio 1888 (*Man.* 1888, p. 120): « La nuova circoscrizione da farsi dei Comuni medesimi in conseguenza dell'aggiunta

a questo riguardo, una speciale deviazione per cui, in casi particolari, con analogia estensiva dell' articolo 113, o si è ammesso che più Comuni possano anche cedersi scambievolmente parte del loro territorio; salva sempre, s'intende, l'approvazione del governo (1). Ma io non saprei, arrivare a tanta estensione dei principii della legge.

Piena potestà di accordi è invece concessa per quanto si riferisce ai beni, alle attività e alle passività, alla costruzione di opere pubbliche, allo stato degli impiegati, alle istituzioni sottoposte al consiglio comunale, alla separazione di patrimoni e spese nei limiti già definiti.

Correlativamente a ciò, come il governo ha la potestà di non approvare, così ha quella di modificare le condizioni concordate.

Ma, quando il distacco o la riunione son coattivi, o quando, nel caso di riunione o di distacco consensuali, i Comuni non curarono di distribuire tra loro il carico delle passività, e, in ipotesi speciali, anche delle attività (come, per esempio, trattandosi di un credito generale al vecchio Comune, e perciò in parte spettante alla frazione che si stacca); allora spetta al governo stabilire la misura

---

delle frazioni di territorio loro assegnate, non poteva essere materia di convenzione, dovendo stabilirsi le circoscrizioni in forza di sovrano decreto ».

(1) Cons. di Stato, sez. int., 25 nov. 1881, e 23 giugno 1892 (*Man.* 1892, p. 311).

delle ragioni divisorie (1) o assegnare l' intero credito o debito all' uno dei due (2).

Ma, in generale, nel caso di incondizionata unione, si presume la fusione delle attività e passività (3); ammettesi, nondimeno che il governo, con decreti successivi a quello del distacco (4), provveda alla distribuzione delle attività e passività, gravi e importanti, tanto in riguardo dello antico Comune quanto del nuovo.

E invero, in questi casi di controversia, benchè il credito o il debito possan dirsi per lor natura di diritto civile, pure in quanto vanno determinati cioè distribuiti per ragione del servizio amministrativo cui corrispondono, o della importanza amministrativa delle frazioni o Comuni fra cui si distribuiscono, appare evidente la necessità di un'autorità amministrativa, che dichiari il diritto. Questa non potrebbe esser altro che lo stesso governo centrale, il quale opera il distacco, ne sanziona le condizioni stipulate, ed è naturalmente adatto a modificarle, e supplirle ove manchino (5). Con rigore giuridico,

---

(1) Cassaz. di Roma, 4 aprile 1891 (*Man.* 1891, p. 341).

(2) IV Sez. Consiglio di Stato 13 luglio 1895; Cons. di Stato, sez. int. 21 ott. 1896 (*Man.* 1895 p. 289; 1896 p. 433).

(3) Cons. di Stato, 5 mag. 1877 (*Man.* 1877, p. 196).

(4) Cons. di Stato, sez. int., 7 ottob. 1896 (*Man.* 1896 p. 453). Vedi Circolare Ministero dell' Interno, 14 ott. 1896 (ivi, pag. 404).

(5) Cfr. anche Cassazione di Roma 29 marzo 1879 (*Legge*, XIX, II, p. 263); 27 dic. 1881 (*Giurisprudenza ital.* XXXIV, I, 3, p. 121).

si è detto che procedesi in tale ufficio con criterii d' equità e discrezione (1).

Fu però avvertito, che ogni, volta che il regolamento di tutte queste ragioni creditorie o debitorie possa in qualche modo implicare la decisione di controversie di mero diritto privato, l' opera del governo debba tacere, e lasciarsi il campo agli accordi o al magistrato (2). Ciò è di necessità; e quando il governo abbia ecceduto, ledendo un diritto meramente privato, in sè e nei modi della sua determinazione, spetta sempre all' autorità giudiziaria la potestà di negare applicazione al disposto amministrativo, a senso degli art. 4 e 5 legge sull' abolizione del contenzioso amministrativo, e di dichiarare il diritto delle parti.

Quanto poi agli enti morali, istituti pubblici, e opere pie, posti alla dipendenza dei Comuni condividenti, essi sono in generale tenuti a rispettare le conseguenze del distacco, che li riguardino (3); ma non può farsi danno ai diritti quesiti dei privati. Restano perciò in vigore i contratti di appalto; e la nuova frazione o Comune deve pagare la sua parte di pensione agli antichi impiegati del Comune da cui si distaccò. Possonsi però sopprimere le antiche cariche di segretario comunale, o mutarle

(1) Cfr. anche Cassaz. Torino 10 luglio 1868; circol. Ministero Interno 6 febb. 1881 (*Man.* 1882, p. 260).

(2) IV Sez. Cons. di Stato 24 gennaio 1896 (*Man.* 1896 p. 136).

(3) Cassaz. Palermo, 11 luglio 1892 (*Man.* 1893, p. 248).

in altre analoghe nel nuovo Comune, salvi sempre i diritti patrimoniali quesiti (1).

CONCLUSIONE

Col sussidio della giurisprudenza, abbiamo potuto sollevarci dal testo non organico della legge, alla concezione della frazione di Comune, quale particolare istituto di diritto amministrativo. Tale istituto vive entro la vita locale, e rappresenta come un passo al di là, da quel Comune che è stato per lungo tempo ritenuto come l'unità semplice della vita pubblica e collegiale cittadina. Non è però una persona pubblica, in quell' indefinito, ma innegabile, senso che deve assegnarsi alla parola (2).

Nella frazione sono attivi due elementi: il *giuridico* e il *politico*. Giuridicamente, essa non è che « una circoscrizione amministrativa del Comune ». Politicamente, è « una parte distinta e singola del Comune ». Uso la parola « politica » nel suo largo

(1) È singolare la sentenza della Corte di appello di Messina, 16 nov. 1885, che dichiarò cessata l'obbligazione civile di pagare il segretario comunale, per l'avvenuta soppressione e aggregazione di Comune, sulla considerazione che era finita la personalità dell' antico Comune. Ciò è inesatto, come abbiamo visto: perchè tutte le obbligazioni civili rimangono e passano per successione alle nuove unità comunali o alle loro frazioni.

(2) MEYER, *Lehrbuch des deut. Verwaltungsrechtes*, vol. I, pag. 24 (2ª ed. 1893).

significato di « elemento sociale animatore di un fatto giuridico ». Il diritto è forma; la politica è il *quid* che si riveste di quella forma, spesso sforzandola.

Ora egli è certo che la frazione non è semplicemente una circoscrizione quale la mostrerebbe la sua esteriore impronta giuridica, non è un elemento *passivo*, fatto per comodo di quel servizio pubblico, che deve svolgersi nel suo ambito; ma è un corpo animato di vita propria, esistente di per sè, *attivo* sulle forme giuridiche, e reclamante dal diritto una organizzazione che lo protegga e lo secondi (1).

Tali fatti non sono nuovi nella vita pubblica; e il diritto costituzionale c' insegna che vi hanno organi (politici) i quali non operano per alcuna forma giuridica determinata, ma la cui importanza ed efficacia, anche giuridica, è innegabile; tali, l'opinione pubblica, o il popolo inteso quale massa inorganizzata. Vi ha, anzi, pel caso nostro, un particolare e necessario riscontro nel Comune; il quale, ancor esso, deve il fondamento vero della sua vitalità giuridica all'elemento politico che lo ispira (2).

Da questo aspetto, cioè in mero senso politico, si potranno dare agli elettori e ai consiglieri comunali eletti dalle frazioni, il nome e i caratteri prevalenti di *organi* di queste, e, se piace, di *rap-*

---

(1) Cfr. però LÖNING, *Lehrbuch des deut. Verwaltungsrechtes*, p. 34.
(2) VACCHELLI, *Il Comune nel dir. moderno*, cap. III.

presentanti, molto più che non facciasi dal mero profilo giuridico, nel quale gli elettori e gli eletti della frazione, appariscono semplicemente organi di tutto il Comune.

Quando diamo peso alla rispondenza reciproca dei due momenti suaccennati, prende corpo e importanza, anche pel caso nostro, una recente e sottile teorica messa avanti pel diritto pubblico dal Jellinek (1). Vi sono degli « *Staatsfragmente* » (che opportunamente furon tradotti, per l'analogia del caso, « frazioni di Stato ») (2), i quali sono molto simili allo Stato, ma sono privi di qualcuno dei suoi elementi essenziali: o il territorio, o gli abitanti, o la supremazia. Anche qui, nelle frazioni di Comune, vi ha, forse, un elemento morale, politico, somigliante a quello che anima il Comune. Manca però affatto la corrispondente organizzazione giuridica, che dia forza e riconoscimento, anche formale, a quella personalità morale.

È anche vero che, dovendo la legge provvedere per formule generali e applicabili a una molteplicità di casi, possono esservene alcuni in cui la frazione sia priva di quello spirito animatore di cui abbiamo parlato, sicchè può esattamente corrispondere a quella semplice circoscrizione amministrativa di cui ha la forma.

---

(1) Jellinek, *Ueber Staatsfragmente,* Heidelberg 1896.

(2) Cfr. S. Romano, *Nota* nell' *Archiv. giurid.* xi, fasc. 2, 1898.

La frazione può anche essere un subietto di diritti e interessi privati; e il suo studio ci è stato utile per chiarire, positivamente, quei rapporti fra il diritto amministrativo e il civile, che sono pure fonte di tanto eleganti, ma difficili questioni giuridiche (1). In linea di fatto, è però notevole questa inversione degli abituali principii di diritto: che mentre, generalmente, l'assunzione della veste di subietto patrimoniale è conseguenza necessaria del trattarsi di un corpo o istituto rispondente a pubblici uffici importanti, come è lo Stato o il Comune; per la frazione, invece, è spesso accaduto il contrario, in quantochè essa non è sorta spesso se non come un corpo patrimoniale che poi ha assunto veste pubblica o amministrativa (2). Il fatto si mostra evidente per le *sections de Commune* francesi, le quali sono, in sostanza, delle « organizzazioni amministrative di subietti patrimoniali ».

La semplice potenzialità della frazione a possedere in proprio non la costituisce in persona giuridica, privata; per quello stesso principio che Jhering formulò nella massima: « non vi ha diritto senza interesse ». Occorre dunque, all'uopo, che la frazione possegga realmente dei beni proprii; allora soltanto potrà dirsi, riprendendo la già riportata frase

---

(1) Cfr. GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deut. Rechtsprechung,* Berlin 1887, p. 198 e seg.

(2) Cfr. anche GIERKE, *Korporation* nel *Wörterbuch* di HOLTZENDORFF, 3ª ed. II, p. 564 e seg.

del Giorgi, che siavi non una personalità, ma piuttosto un *principio* di personalità, giuridica privata.

Ma restano numerosi ostacoli, dedotti dai principii puri del diritto civile. E in verità assistesi al fatto di una frazione che, pur possedendo dei beni propri non li amministra, nè li gode da sè sola, nè può chiedere che siano sciolti dalla comunità e confusione in cui sono. Opera in ciò il principio di diritto amministrativo su quello di diritto privato, comprimendolo e quasi facendolo cessare.

Si è perciò ritenuto che, in questa condizione di cose, la frazione non abbia personalità propria. Eppure *qualche cosa* vi ha, anche allora. Abbiamo visto come all' infuori della separazione di patrimoni, in casi determinati (opposizione di interessi, distacco, ecc.) risorgono i diritti o interessi privati, e son tutelati da apposite rappresentanze. Vi ha, cioè, malgrado le restrizioni imposte dalla ragione amministrativa, una qualche cosa che, ove quella cessa, si presenta. Quella *elasticità* propria di parecchi dei diritti privati, e precipuamente di quello di proprietà, vi è anche qui.

Il diritto privato ha luminosamente affermato parecchi casi in cui il rapporto o la condizione giuridica, parsi per lungo tempo sopiti, son tornati in vigore. È noto, in diritto romano, l' esempio dello schiavo manomesso dal proprietario, ma non dall'usufruttuario; quegli di fronte a questo è schiavo e perciò non è subietto di diritti patrimoniali propri,

ma non lo è di fronte a quello (1). E ancora son noti i casi di alcune servitù prediali, per esempio quella d'acquedotto, che cessano per la riunione del fondo serviente nella proprietà dello stesso padrone del fondo dominante, ma tornano in vigore non appena questa cessa (2). Tutti questi rapporti chiamansi opportunamente *quiescenti* (3). E sarebbe appunto un concetto degno di nota, quello di ascrivere alle frazioni una certa personalità quiescente di diritto privato, che risorge in quanto il regime amministrativo glielo permette.

Ma non possiamo su ciò insistere. Abbiamo studiato il fatto dal suo profilo amministrativo che è il principale e determinante. In esso, dall'ineguale contemperamento dei tre elementi: il *giuridico amministrativo*, il *giuridico privato*, e il *politico o sociale* abbiam visto sorgere il concetto giuridico di frazione di Comune così singolare, complesso e multiforme. Noi abbiamo tentato definirlo, brevemente e per somme linee. E studiarlo era certamente importante; perchè la sua sistemazione scientifica sarebbe stata un utile contributo alla difficile e urgente ricostruzione della teoria giuridica dell'attività amministrativa locale.

---

(1) L. 1 *D.* 1 *communia de manumissionibus* 7. 15.

(2) L. 31 *D. de servitutibus,* 8. 3.

(3) Gajo IV 38: « *quiescere actionem* ». Cfr. una breve rassegna in Windscheid, *Pand.* § 65.

INDICE

DELLO STESSO AUTORE

(editrice la casa LOESCHER)

La caccia e la sua legislazione — 1898.

La concezione giuridica delle Scienze di Stato — 1899.

Prezzo di questo opuscolo L. 2.